- **PUBLICACIONES RECIENTES PIEB**

SERIE INVESTIGACIONES

- **La ley del ayllu. Práctica de la jach'a y jisk'a justicia (justicia mayor y justicia menor) en comunidades aymaras.**
  Marcelo Fernández (coord.); 2004, 2da Edición

SERIE INVESTIGACIONES REGIONALES

- **Construcción de demandas y movilización comunitaria en Pando.**
  Amparo Herbas (coord.), Pamela Graverolle y Sissy Bello
- **Pensando la Amazonía desde Pando. El MAP, una iniciativa trinacional de desarrollo.**
  Abdón Ramiro Chávez (coord.), César José Aguilar y Pablo Tirina
- **Desarrollo económico local. Una visión en construcción.**
  Carol Carlo (coord.) Guadalupe Vacallanos y Emma Téllez
- **Migraciones a Pando y su contribución al desarrollo regional.**
  Juan César Rojas (coord.), Hans Zampieri y Gabriel Jesús Aguilar
- **La medicina tradicional de los tacana y machineri. Conocimientos prácticos de las plantas medicinales.**
  Elizabeth Ponz (coord.), Griceldo Carpio y Severo Meo

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- **T'inkazos 17.**
  Revista boliviana de ciencias sociales
- **T'inkazos 18.**
  Revista boliviana de ciencias sociales
- **Nexos 25.**
  Boletín Informativo del PIEB

PUBLICACIONES COEDITADAS

- **El espejismo del mestizaje.**
  Javier Sanjinés
- **Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguanos en el Chaco boliviano.**
  Isabelle Combès
- **Participación política, democracia y movimientos indígenas en Los Andes.**
  Varios autores
- **Los ministros del diablo. El trabajo y sus representaciones en las minas de Potosí.**
  Pascale Absi
- **Perfiles de la protesta. Los movimientos sociales en Bolivia**
  John Crabtree

La presente investigación resume un esfuerzo colectivo acerca de los complejos obstáculos –externos e internos– que frenaron el desarrollo institucional de la Policía en Bolivia durante los últimos años. Más que una investigación concluida se trata de un esfuerzo multidisciplinario que intenta explorar uno de los objetos de estudio más controvertidos y menos conocidos por nuestra sociedad. En cierto modo, lo que se ofrece aquí es una suerte de agenda temática o un mapa de navegación que podría ayudar a orientar futuras investigaciones que se propongan conocer esta apasionante realidad institucional que opera de diversos modos, como reflejo de nuestra democracia. Ciertamente la Policía dice mucho acerca del desarrollo alcanzado por las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de Derecho y la calidad de la ciudadanía.

ISBN: 99905-68-85-5

2005

POLICÍA Y DEMOCRACIA

Juan Ramón Quintana



INVESTIGACIÓN

10 AÑOS





PIEB

EDOBOL



POLICÍA y DEMOCRACIA EN BOLIVIA:

una política institucional pendiente

Juan Ramón Quintana

El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), iniciado en 1994 con el patrocinio del Ministerio de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo (NEDA), apoya de manera autónoma la investigación en ciencias sociales

Los objetivos del PIEB son:

1. Apoyar la investigación orientada a la reflexión y comprensión de la realidad boliviana con la finalidad de contribuir a la generación de propuestas de políticas públicas frente a problemáticas nacionales, promover la disminución de las asimetrías sociales y las inequidad existentes, lograr una mayor integración social y fortalecer la democracia en Bolivia.
2. Incentivar la producción de conocimientos socialmente relevantes y las aproximaciones multidisciplinarias que permitan visiones integrales de la sociedad, promoviendo simultáneamente la excelencia académica. Para el PIEB, desarrollar conocimiento, investigación y acceso a la información son pilares para que una sociedad pueda afrontar su futuro.
3. Promover la formación de nuevas generaciones de investigadores dando énfasis en la formación de jóvenes. "Investigar formando, formar investigando", es uno de los principales propósitos del PIEB.
4. Desarrollar la capacidad regional y local de la investigación con relevancia social.

El PIEB pretende alcanzar estos objetivos mediante cuatro líneas de acción:

a) Investigación. Brindar apoyo financiero a equipos de investigación, previo concurso de proyectos.

b) Formación. Fortalecer la capacidad de investigación de recursos profesionales mediante cursos, talleres, seminarios y conferencias.

c) Difusión y uso de resultados. Generar espacios de encuentro entre actores de diferentes ámbitos para favorecer la vinculación investigación-desarrollo. Impulsar una línea editorial que contemple la publicación de los libros producto de las investigaciones financiadas por el Programa, la revista especializada T'inkazos y el boletín institucional Nexos.

d) Fortalecimiento institucional. Alentar y apoyar la ejecución de iniciativas que articulen a instituciones, investigadores e instancias de definición de políticas en favor de la sostenibilidad e incidencia de las investigaciones en ciencias sociales en el país.

Policía y democracia en Bolivia

Una política institucional pendiente

Policía y democracia en Bolivia

Una política institucional pendiente

Juan Ramón Quintana Taborga

Equipo de Investigación:

Loreta Tellería
Daniel Atahuichi
Rosario Pérez
Milenka Ramos
Dilma Isnado



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

La Paz, 2005

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS)

Quintana Taborga, Juan Ramón y otros
Policía y democracia en Bolivia: Una política institucional pendiente / Juan Ramón Quintana T.; Loreta Tellería; Daniel Atahuichi; Rosario Pérez; Milenka Ramos; Dilma Isnado. — La Paz: FUNDACIÓN PIEB, 2005.
xxv; 389 p.: fots., cuads., graf.; 23 cm. ; — (Serie Investigación n. 18)

D.L. : 4-1-777-05
ISBN: 99905-68-85-5 : Encuadernado

POLICÍA / POLICÍA BOLIVIANA-HISTORIA / POLICÍA-CORRUPCIÓN / POLICÍA-CRISIS / SEGURIDAD CIUDADANA / PODER POLÍTICO / BUROCRACIA / FORMACIÓN PROFESIONAL / DICTADURÍA / DEMOCRACIA / DERECHOS HUMANOS / REFORMA POLICIAL

1. título **2**. serie

Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 243 25 82 - 243 18 66
Fax: 243 52 35
Correo electrónico: fundapieb@acelerate.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Edición: Gustavo Guzmán

Impresión: EDOBOL
Tel.: 241 04 48
La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Prólogo

Juan Ramón Quintana es como esos llaneros solitarios que se proponen una tarea difícil y galopan hasta llegar a la meta. Esta analogía obedece a que, en sus orígenes, la Policía debía encargarse de perseguir a caballo a los "ladrones cuadrilleros" que atracaban los carruajes de remesas públicas y privadas en los caminos del país. Hoy la situación es mucho más compleja, pero la actuación de la institución policial no está a la altura de las circunstancias. Son varios los factores que lo impiden. La posibilidad de llevar a cabo un análisis objetivo que la ayude a servir de mejor manera a la colectividad suscita muchas resistencias en la propia institución, y no es menos significativo que esa resistencia se alimente de una gran indiferencia en el sistema político que no acaba de entender los retos que la seguridad ciudadana plantea a la democracia.

Por otro lado, el autor de esta investigación auspiciada por el PIEB se sorprende al comprobar que en un país signado por un complejo itinerario de conflictos y violencia colectivos exista tamaña ausencia de estudios académicos acerca del desarrollo y del manejo de la fuerza pública. Pero no se queda ahí. Al presentar un estado del arte en esta materia revela que fuera de dos estudios históricos y breves ensayos de reconstrucción de la historia normativa, la información que existe hasta ahora proviene de trabajos monográficos producidos en institutos de formación policial o de crónicas periodísticas.

¿Por qué esa indiferencia? Juan Ramón Quintana atribuye el fenómeno al hecho de que la Policía ha sido una institución marginal en la relación entre Estado y sociedad hasta mediados del siglo pasado. Explica su relativa importancia en la vida nacional por la

debilidad jurídica del Estado frente a los ciudadanos y por el abrumador peso político y protagonismo recurrente del Ejército en el ámbito del orden público.

La historia de esa relación, o más bien, rivalidad, ocupa más de un capítulo de este libro y está contada de tal manera que es imposible dejar de interrogarse por qué una institución como la Policía —que ha pasado por momentos de clara subordinación ante las Fuerzas Armadas, cuando no un sometimiento total— ha terminado militarizándose en lugar de labrarse un lugar privilegiado junto a la sociedad civil.

Quizás un pequeño apunte sirva para entender mejor este problema. En un seminario internacional que hizo el Defensor del Pueblo el 2002 con el apoyo de la agencia alemana GTZ para presentar una propuesta sobre las reformas que le hacían falta a la Policía, su titular sugirió que la institución debía "civilizarse", aclarando que esto significaba convertirla en una institución más próxima a la sociedad civil. La sugerencia fue tomada como una ofensa y, desde la testera, el Comandante de turno, con gesto autoritario, impidió que los jefes y oficiales allá presentes aplaudieran la disertación. De esa manera hizo visible el sello del autoritarismo que permea el accionar de la jerarquía policial, pero también puso en evidencia que la Policía se siente cómoda con sus charreteras y no se imagina en otro papel más próximo a la ciudadanía.

Los lectores encontrarán en la primera parte de este estudio un análisis del desarrollo institucional de la Policía desde su creación en 1826, un año después de la fundación de Bolivia. No faltaron a lo largo de la historia los intentos por dividir sus funciones entre la prevención y represión del delito y el auxilio oportuno a los ciudadanos, o atribuirle funciones relacionadas con el mantenimiento del orden público, vale decir, la contención de sediciones, rebeliones, asonadas, motines y cuanta actividad política atente contra la estabilidad de un gobierno.

El largo y controvertido proceso de construcción institucional, jalonado por siglo y medio de continuas crisis, inestabilidad y carencias normativas, cobra especial relevancia a partir de 1952 cuando una Policía, ubicada al lado de los rebeldes, se yergue victoriosa frente a

un Ejército derrotado. La Revolución fue ingrata con sus aliados y la euforia del triunfo les duró apenas seis años, pues las Fuerzas Armadas resurgieron de sus cenizas bajo la influencia norteamericana y la aquiescencia del propio MNR.

La factura llegó después, en el gobierno del general Alfredo Ovando, cuando se llevó adelante una intervención física a la Policía y un recorte de sus atribuciones y efectivos, pero curiosamente, quien revirtió esa tendencia fue nada menos que el general Hugo Banzer, quien no sólo se esforzó para que desapareciera la tradicional rivalidad entre policías y militares, sino que logró la adhesión de la Policía a su política represiva a cambio de dar luz verde a la posibilidad de que tenga sus propios recursos y participe de los fondos reservados.

Partiendo de esa y otras experiencias en los regímenes dictatoriales, es particularmente interesante el análisis de las expectativas que se crearon a partir de la década del 80 en que se inicia la etapa democrática. En ese período hubo ocho intentos frustrados de reforma policial para responder a la expectativa de que se instaure una verdadera política de seguridad ciudadana, ocho intentos que fueron seguidos de una gran decepción porque la democracia no hubiera logrado consolidar el imperio de la ley.

Como puede verse, este libro no sólo nos habla de la historia de la Policía, es también un recuento de cómo se ejerció la política, de cómo se administró el uso de la coerción del Estado puesta al servicio no de la sociedad sino del régimen o gobierno de turno. La mirada de Juan Ramón Quintana sobre la historia patria no es neutra. Está profundamente imbuida de una perspectiva política que apuesta a la construcción de una sociedad democrática, más justa y equitativa. Esto hace que en su análisis no ahorre opiniones, que no oculte su desazón ni su condena frente a aquellas "razones de Estado" que justificaron decisiones que ocultan el manejo discrecional del poder.

El propio título de este libro refleja que la inquietud principal del autor es la falta de una política de seguridad ciudadana cuyo objetivo sea el de reducir el nivel de arbitrariedad del Estado y evitar el sobredimensionamiento de las instituciones que administran el uso

de la fuerza a fin de que no se conviertan en una amenaza para la naciente democracia.

Quintana comparte muchas de las reflexiones latinoamericanas sobre el tema y se inclina por una seguridad ciudadana que refleje un estado de convivencia social en el que los ciudadanos sientan que están protegidos en su vida, su honra y sus bienes, sin sacrificar por ello el ejercicio de su libertad y sus derechos humanos. Una seguridad ciudadana que no busque solamente combatir el delito sino crear un ambiente propicio para la convivencia pacífica de las personas y que se diferencia sustancialmente del concepto de "orden público" que limita la función policial al mantenimiento y control de la tranquilidad pública, sin importar si el orden protegido es violento o injusto.

Es sobre la base de este concepto que el autor redefine un rol para la Policía entendiéndolo como un servicio de naturaleza civil orientado a la comunidad antes que al Estado. Su conclusión es que, lamentablemente, la institución policial no logra ajustar su accionar a este propósito.

El estudio abunda en datos que nos muestran un crecimiento estremecedor (320%) del delito en los últimos años que explica porqué la demanda de la seguridad es cada vez mayor por parte de la población. Para comprender las razones por las que la Policía no responde a las exigencias que le plantea la realidad actual, la investigación penetra la estructura institucional y apunta a algunos fenómenos como el de la burocratización, la imposibilidad de que los efectivos disponibles y no sentados tras un escritorio alcancen a cubrir sus tareas básicas, la mala distribución de los recursos y los efectivos, las condiciones subhumanas en que trabajan los policías rasos así como una serie de hechos irregulares que han manchado la imagen institucional asociándola a la corrupción, complicidad con el delito y subordinación a la política.

Su conclusión es que para que la Policía cumpla efectivamente su rol en democracia tiene que someterse a una profunda reforma, pero admite que esa idea no es aceptada por los mandos policiales que han resistido tercamente la idea de llevar a cabo un gran debate nacional para llevar a cabo esos cambios bajo el argumento de que

nadie mejor que ellos para reformarse. Quintana considera que la más certera respuesta a esta tesis la dio un editorial del diario La Prensa que señalaba que "(…) quizás un enfermo (la Policía) pueda procurarse curaciones menores, pero en ningún caso podrá autopracticarse una cirugía mayor".

Otra de las preocupaciones de este estudio es que ese divorcio entre Policía y sociedad limita la posibilidad de que la población pueda ejercer uno de los principales derechos garantizados por la Constitución que es el de la seguridad. Pese a ello es manifiesto el desinterés de los gobiernos que se sucedieron estos años por el diseño de políticas de seguridad democrática. De ahí que fuera de crear conciencia sobre la necesidad de alentar una corriente ciudadana que revierta esa situación, Juan Ramón Quintana insta a los investigadores a interesarse en el tema y propone una serie de aspectos que podrían ser estudiados a fin de contribuir a un análisis serio e informado sobre un tema de tanta trascendencia para la vida en sociedad y para la propia democracia.

Al cerrar este prólogo y a tono con la inquietud que siembra en nosotros el autor, quisiera citar una frase del ex canciller colombiano Augusto Ramírez Ocampo que nos muestra la dimensión del desafío. Esta dice: "Es preciso abolir ese apartheid institucional que separa a la fuerza pública y la sociedad (…). No podemos seguir actuando (…) como si no hiciéramos parte de una misma sociedad y no tuviésemos todos una sola e idéntica misión que es la de asegurar la felicidad de nuestras naciones y pueblos".

En resumen, la Policía es un problema que nos concierne a todos y por ello su reforma debiera estar entre las prioridades que se fije la Asamblea Constituyente.

Ana María Romero de Campero

Introducción

El presente trabajo resume un esfuerzo colectivo acerca de los complejos obstáculos —externos e internos— que frenaron el desarrollo institucional de la Policía en Bolivia durante los últimos años. Más que una investigación concluida se trata de un esfuerzo multidisciplinario que intenta explorar uno de los objetos de estudio más controvertidos y menos conocidos por nuestra sociedad. En efecto, los problemas que se analizan a lo largo del documento en torno a la institución policial ofrecen la posibilidad de iniciar, por primera vez en Bolivia, un largo y sostenido proceso de análisis e investigación, esta vez interdisciplinario, que nos ayude a entender, de mejor manera, el empleo estatal —en su dimensión legal o informal— de la fuerza pública, su arquitectura, organización, pensamiento, cultura institucional así como las formas de vinculación con el poder político, los órganos jurisdiccionales y la sociedad. En cierto modo, lo que se ofrece aquí es una suerte de agenda temática o un mapa de navegación que podría ayudar a orientar futuras investigaciones que se propongan conocer —con mayor rigor, mejores estrategias metodológicas y apertura corporativa— esta apasionante realidad institucional que opera, de diversos modos, como reflejo de nuestra democracia. Ciertamente, la Policía —en tanto institución, organización y valores—, dice mucho acerca del desarrollo alcanzado por las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de Derecho y la calidad de la ciudadanía.

El estudio sobre la Policía en Bolivia recién ha comenzado a adquirir importancia, a diferencia de la profusa y creciente producción académica en países de la región. Existen varias razones convergentes que estarían promoviendo el interés por el conocimiento

de este singular organismo de la estructura social. Por una parte, las manifestaciones anómalas que se desprenden de la recurrente conducta, no sólo personal, sino fundamentalmente institucional —corrupción, abuso de poder, deliberación, violencia ilegal, subordinación política y otras—, afectan significativamente los derechos ciudadanos y el vínculo entre Estado y sociedad. Por otra parte, las respuestas inadecuadas, inoportunas y deficientes que ofrecen los gobiernos frente al desorden público —manifestaciones de protesta— y la desviación social —delincuencia y criminalidad—, colocan a la Policía en el centro del problema puesto que su trabajo, además de ser visto como una función instrumental por la comunidad, afecta severamente el orden democrático, la estabilidad institucional y el imperio de la ley.

El desarrollo de las instituciones públicas en democracia emerge como un campo que empieza a cobrar relevancia para la ciencia política y en cuyos límites la Policía ocupa un lugar gravitante. En esta línea, creer en el desarrollo democrático sin la democratización de la fuerza pública resulta no sólo incongruente sino también insostenible. Democratizar la fuerza pública significa, entre otras cosas, transformar el oficio tradicional de la preservación del orden —en ausencia de reglas y valores— por una matriz cultural forjada en la convicción del acatamiento a la ley. Para una Policía democrática, su desempeño no encuentra obstáculo en la justicia, la transparencia ni en el control social. Por el contrario, ésta se orienta por principios republicanos que colocan la defensa de los derechos ciudadanos en el centro de su preocupación y desempeño profesional. Una Policía democrática recoge del republicanismo no sólo la subordinación a la autoridad civil sino también la capacidad para promover, desde su función como auxiliar de la justicia, la construcción de una sociedad más integrada y equitativa, igualitaria, liberada de todo temor, pluralista y diversa, pero al mismo tiempo tolerante.

Desafortunadamente, en Bolivia, gobiernos e instituciones democráticas no han sido concientes de la importancia que supone la reforma de la seguridad, más aún si la democracia fue precedida por casi dos décadas de dictadura militar. Esta sigue siendo una agenda pendiente. A pesar de los 22 años de continuidad institucional, aún no se ha logrado concertar y mucho menos construir una política de

seguridad de signo democrático cuyas consecuencias ya se empiezan a advertir de manera dramática en la sociedad. Si bien es cierto que se aprobó una controvertida y poco democrática Ley de Seguridad Ciudadana (2003) en circunstancias críticas e implementada parcialmente hasta hoy, ésta no plantea ningún elemento orientado a mejorar el desempeño policial. Contrariamente, ratifica la carencia de liderazgo institucional concurrente con los amplios márgenes otorgados a los organismos de seguridad.

En la práctica, un buen gobierno de la seguridad democrática debiera significar, además de una Política Pública, el desarrollo, modernización e institucionalización de los organismos de seguridad en el marco del restablecimiento del Estado de Derecho. Las políticas públicas tienen la posibilidad de promover una nueva cultura en torno a este importante pilar de la vida institucional del país. Una consecuencia del buen gobierno de la seguridad democrática implica la restitución del imperio de la ley en relación al uso la fuerza pública, la construcción de un nuevo marco conceptual y la renovación de patrones de gestión, administración, coordinación y transparencia de las instituciones que forman parte del sistema. En este contexto, la Policía Nacional, además de someterse a las autoridades legalmente elegidas, están compelidas a garantizar la primacía de la ley sobre el orden, el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y el ejercicio de valores inherentes a la pluralidad cultural de la sociedad y a su diversidad étnica. Empero, los bolivianos estamos lejos de ver satisfechas estas aspiraciones legítimas.

La falta de condiciones para un efectivo desarrollo democrático y control civil sobre la institución, estructura, cultura organizacional y conducta de la Policía Nacional, pone en duda la eficacia y el funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho, y lo que es peor, cuestiona la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos constitucionales. Dicho de otro modo, el monopolio legítimo de la fuerza pública que dice ejercer el Estado a través de los gobiernos, para preservar el orden concertado en la sociedad, está en duda en la medida en que una de sus herramientas principales, entre ellas, la Policía Nacional, se encuentra fuera de control. Convendrá reconocer que no solamente la Policía escapa al control estatal, también lo hacen instituciones vinculadas con la administración de la justicia.

Después de casi dos décadas de dictadura militar y contrariamente a lo esperado, un prolongado proceso de desgobierno político sobre la Policía ha producido lo que podemos llamar autonomía policial, fenómeno que traduce la dramática pérdida progresiva de liderazgo, control y capacidad de fiscalización de las autoridades públicas civiles sobre una de las parcelas estatales más importantes que detenta el monopolio legítimo de la coerción. Por cierto, este no es un fenómeno relacionado exclusivamente con la democracia, sucedió lo mismo en la dictadura y mucho más aún, forma parte de las deficiencias históricas y estructurales en la construcción del Estado. Se trata pues de un hecho social y político que refleja la débil institucionalidad del Estado de Derecho en el país, la falta de una adecuada comprensión social y política sobre el funcionamiento de los organismos de seguridad, pero al mismo tiempo, el relativo fracaso del proceso de construcción democrática en los últimos años debido al desinterés en la fiscalización y control parlamentario.

Se sostiene que formalmente la Policía es una de las instituciones modernas más importantes que contribuye a la seguridad de los ciudadanos, la sostenibilidad y garantía del orden democrático y al cumplimiento del imperio de la ley. La formalidad prescriptiva apela a la existencia de "una" Policía Nacional como un cuerpo único y homogéneo regulado por normas, valores y una organización más o menos moderna. No obstante, este es uno más de los mitos contemporáneos que debemos estudiar con más detenimiento en el futuro. Por ahora, como lo demuestra la investigación, la realidad dista mucho de la formalidad normativa pues estamos ante un fenómeno distinto, es decir, ante un difuso, ambiguo y complejo cuerpo policial en el que convergen "varias policías", cada una de ellas, sustentada en visiones profesionales no siempre compartidas, con recursos materiales que en unos casos reflejan la disponibilidad de medios como si vivieran en sociedades prósperas frente a otras unidades que sencillamente viven en la miseria, el abandono y la desolación. La atomización, esto es, las distancias/diferencias que existen entre unos cuerpos policiales y otros, reflejan a su modo una diversidad de factores —internos y externos— e intereses de diversa naturaleza que producen malestar, sentimientos odiosos y juegos de poder intrajerárquicos que desnaturalizan y corroen la disciplina interna. Las asimetrías y compartimentos corporativos estancos, producto

de visiones patrimoniales, formas de liderazgo prebendal y una visión de corto plazo, condenan a la institución policial a un constante despliegue de poder y deliberación, riesgoso para la democracia y la continuidad de la propia institución.

El liderazgo policial es sin duda uno de los ámbitos más críticos que atenta contra el orden institucional y el buen gobierno democrático de la seguridad. Signado por una lógica ajena a la subordinación imperativa a la ley, y más proclive a una extensa cultura que rechaza el control y la transparencia, presume de falsos ideales que nutren la arrogancia jerárquica, incentiva conductas patrimoniales y distorsiona la comprensión entre los fines y los medios. En muchos casos, el mandar es un sinónimo de oportunidades y beneficios personales más que incentivo al acatamiento a la ley.

La Policía constituye un poder atomizado cuyas manifestaciones informales hacen más complejo su control y más frágil la democracia. La nobleza de la profesión policial está lejos de consumarse como aspiración colectiva. Por el contrario, como lo confirman las encuestas de opinión pública, una mayoría de ciudadanos afirma que estas nobles funciones no se cumplen con eficacia y apego a la ley. La larga experiencia histórica en torno a su relación informal con el poder político y los complejos problemas de orden interno durante la democracia permitieron que la Policía construyera un amplio poder discrecional que en muchos casos la coloca por encima de la Constitución Política del Estado. Este poder paralelo e informal, promovido y tolerado por el sistema político, es lo que se manifiesta con recurrencia en su relación distante con la sociedad.

Paradójicamente, la institución responsable de hacer cumplir la ley y garantizar los derechos constitucionales termina transgrediéndola. Desde esta perspectiva, existe la duda razonable acerca de su naturaleza estatal[1], en tanto una parcela significativa de su burocracia está fuera de su dominio. La falta de control efectivo de la

---

1 Se ha definido al Estado moderno como "una asociación de dominio institucional que al interior de un territorio ha logrado monopolizar con éxito la violencia física como medio de dominación y con este objetivo unifica los medios especializados en

autoridad civil y la ilegalidad en la que mueve la Policía constituyen una grave anomalía que altera la vida de la sociedad y la vigencia del Estado de Derecho.

Desde hace décadas, el Estado no solamente está limitado para ejercer control sobre sus organismos de seguridad sino también para ejercitar dominio efectivo sobre su territorio. En el otro extremo, las interferencias e intervención externa en materia de decisiones en el campo de la seguridad ponen en duda la soberanía estatal. Así pues, este proceso de desmonopolización estatal de la fuerza física legítima, traducido en la contracción de sus capacidades institucionales para tomar decisiones políticas y estratégicas y el aumento en los márgenes de autonomía y poder paralelo de la Policía, constituyen uno de los hechos sociales y políticos de mayor impacto y trascendencia para la vida democrática del país.

El conjunto de anomalías que caracterizan el desempeño policial en democracia tiene un particular impacto en la sociedad: contribuye a erosionar la legitimidad del Estado y, por lo mismo, la certeza y confianza pública en la efectividad de la ley. El bajo nivel de institucionalidad policial abona el desafecto social por el orden constituido y la autoridad[2]. Dicho de otro modo, los efectos que genera la irregular conducta policial debilitan la integración cívica al Estado, afectan las relaciones sociales, interfieren el proceso de consolidación democrática y privan a los gobiernos de ofrecer un servicio de seguridad pública confiable, eficaz y moderno.

La presente investigación aborda precisamente la crisis de institucionalidad policial cuya manifestación más objetiva reside en la abdicación de la autoridad pública para gestionar la política de

---

las manos de su conducción expropiando, para el efecto, a todos los autodenominados funcionarios estamentales que antes poseían derecho exclusivo y, en lugar de ellos, se ha puesto al mismo Estado en la cuestión más alta". Cfr. Weber, Max. *El científico y el político*. Alianza Editorial, España, 1993.

2 Entendemos como institucionalidad policial el ejercicio legítimo, competente y democrático de la autoridad pública, legalmente elegida, para diseñar, desde el Estado, políticas institucionales con capacidad para hacer cumplir estrictamente la ley, otorgar certidumbre funcional, permitir el control, subordinación y desempeño

seguridad, consecuentemente, para ejercer, en democracia, la legítima autoridad y liderazgo institucional sobre la Policía. Si bien es cierto que desde el ámbito político no ha existido la suficiente voluntad para construir un marco institucional que otorgue certidumbre y oriente prescriptivamente el comportamiento y desarrollo policial, no se debe dejar de considerar el poder político relativo de la Policía para resistir su institucionalización e imponer reglas de juego de mutuo beneficio. Ambas conductas —abdicación política y poder relativo policial—, configuraron un pacto pragmático de reciprocidad, situación que produjo, por una parte, un proceso acumulativo de autonomía policial, y por otra, un amplio margen de maniobra política informal amparada en la protección y complicidad corporativa.

Por lo tanto, la ausencia de políticas estatales, el insuficiente liderazgo civil sobre los organismos policiales, la pérdida de soberanía estatal en la definición y gestión de la seguridad interna así como la manipulación e intervención política y clientelar a los que están sometidos algunos organismos de seguridad, constituyen las manifestaciones externas de dicho pacto pragmático de reciprocidad. Todo ello, por cierto, abonado por la falta de mecanismos de control y fiscalización parlamentaria. En suma, este pacto que favoreció el desarrollo de una institución, organización y valores informales, aparentemente eficaces, se vio interrumpida por sus propios efectos perversos —expresiones deliberativas insostenibles, regulación del delito, corrupción generalizada y subordinación clientelar— produciendo con ello un colapso disciplinario.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primero aborda el contexto histórico, teórico y la problemática institucional de la Policía. En el primer acápite de este capítulo se describe el largo proceso de desarrollo y construcción histórica de la institución policial caracterizado por su subordinación permanente al poder político de turno. En un segundo acápite se efectúa un balance teórico acerca

profesional eficaz así como su plena integración a la sociedad, sin interferencia alguna. Una de las claves de la *institucionalidad policial* reside en la aplicación irrestricta de mecanismos de fiscalización externos e internos por parte de los poderes públicos y la sociedad, en un contexto de transparencia garantizado por el Estado de Derecho.

de la institución, organización y función policial. Cierra este capítulo una reflexión sobre la problemática contemporánea de la Policía en democracia.

En el segundo capítulo se analiza la matriz de deficiencias institucionales promovidas por la construcción del pacto político-policial. Un primer acápite está dedicado al estudio del liderazgo y gestión política de la seguridad pública y la forma cómo se articulan poder político y Policía generando anomalías institucionales en tres dimensiones de la seguridad interna: conflicto social, lucha contra las drogas y seguridad ciudadana. El segundo acápite de este capítulo ilustra el proceso de acumulación de autonomía policial a través de la otorgación pragmática de prerrogativas institucionales y la ilegalidad corporativa en el campo de los derechos humanos y administración de recursos públicos.

En el tercer capítulo se describe y analiza el diseño organizacional de la Policía boliviana anclado en procesos históricos de profesionalización y burocratismo tradicional, militarización, liderazgo patrimonial, informalidad funcional, atomización y despliegue de labores híbridas que oscilan entre el servicio público, intereses políticos y usos corporativos y privados.

Finalmente, el cuarto capítulo propone un conjunto de reformas institucionales que aspiran a transformar a la Policía en una institución de Estado, sujeta plenamente al ejercicio legítimo y eficaz de la autoridad pública y que oriente sus servicios a favor de la seguridad ciudadana, la garantía de derechos y libertades públicas y el cumplimiento estricto de la ley. Asimismo, propone una agenda provisoria de investigación.

Esta investigación se llevó a cabo entre julio del año 2002 y diciembre de 2003, gracias a la tolerante paciencia y financiamiento del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) en el marco de su sexta convocatoria nacional. Inicialmente, el equipo estuvo integrado por Diego Murillo Bernardis, Angélica Rosario Pérez y Miriam Chuquimia, y como coordinador, Juan Ramón Quintana. A lo largo del proyecto se produjeron cambios en el equipo. Concluyeron la investigación, bajo la dirección del mismo coordinador, Loreta

Tellería E., Daniel Atahuichi, Rosario Pérez, Milenka Ramos, Dilma Isnado y nuestros asistentes René Pucho, Wilder Chambi y Vladimir Tintaya. No cabe duda que el mayor esfuerzo realizado por el equipo residió en la identificación, sistematización y construcción del dato, desafiados por un vacío bibliográfico crónico y una indisimulada desconfianza del mando policial. La vitalidad y juventud, capacidad de comunicación así como la creatividad e interacción del equipo son sin duda el valor agregado del proyecto. Bajo el denominador común de la tenacidad e inteligencia de los miembros del equipo se cumplieron tareas casi imposibles. Todos aprendimos algo de todos y aunque el tiempo no fue suficiente, el material disponible acumulado a lo largo del proyecto revela el esfuerzo realizado y ofrece oportunidades valiosas para continuar estudiando esta singular institución.

Durante el tiempo que duró el proyecto se consumaron varias proezas colectivas, entre ellas, coleccionar de manera excepcional la serie completa de revistas de la Policía publicadas desde 1900 hasta el año 2004. Junto a esta imprescindible fuente documental, también recopilamos gran parte de los reglamentos y prescripciones institucionales desde 1826 hasta 1950. En ambos casos se diseñaron bases de datos con motores de búsqueda temática, cronológica, toponímica, fotográfica y otras variables. Quienes recurran a la consulta de estos materiales podrán dispensarse de un gran ahorro de tiempo y esfuerzo.

El PIEB puede sentirse orgulloso de disponer de este valioso material y ofrecerlo a las instituciones que lo soliciten. De igual forma, además de conseguir decenas de fotografías de los primeros sesenta años del siglo XX, con ayuda del inestimable Capitán de Policía y politólogo, don José Arancibia, Director del Museo Policial, se logró digitalizar más de 1.000 fotografías en blanco y negro y unas pocas a color que reflejan la historia institucional en imágenes. En el camino, bajo condiciones poco amables, se lograron construir series históricas e información sistematizada e inaccesible hasta ese momento. Actualmente se dispone de una base de datos, pionera en el país, sobre la serie cronológica del presupuesto y gasto en seguridad pública del siglo XIX y gran parte del siglo XX. De igual manera, se construyeron bases de datos sobre decenas de temas recogidos de la

prensa escrita de la primera mitad del siglo XX. Como se podrá advertir, buena parte del tiempo se invirtió en la recopilación de información y aunque no es una excusa, el tiempo para el análisis se redujo considerablemente toda vez que esta fue una investigación pionera.

Nuestra mayor satisfacción, sin duda, fue crear condiciones necesarias, aunque no suficientes, para futuras investigaciones. Deseamos agradecer fraternalmente a quienes hicieron posible acceder a información relevante y se pusieron a disposición del equipo, entre ellos (as) a la Dra. Nardy Suxo, ex adjunta del Defensor del Pueblo, al señor René Mérida, digno representante de la Biblioteca del Congreso Nacional. Por supuesto, deseamos extender nuestro agradecimiento a los miembros del Archivo y Biblioteca del Congreso Nacional, a la señora Angélica Reyes, al Dr. Ricardo Pol, ex Defensor del Pueblo de Cochabamba, al Director de la Biblioteca de la Academia Nacional de Policía, al benemérito coronel Roberto Molina Baeza, al señor Mario Costas Aro y Luis Alvarado del Ministerio de Hacienda. Contribuyeron también a este trabajo la Fiscal Nancy Romero y por supuesto a nuestros más caros amigos, hermanos y compañeros de ruta, René Pucho Alejo, Wilder Chambi Valeriano y Vladimir Tintaya por su esmero, lealtad y compromiso.

Los medios de comunicación tuvieron un papel más que destacado en la tarea de difundir los resultados provisorios de nuestra investigación. Un agradecimiento especial a los medios escritos, televisivos y radiales de las principales capitales del país por su cobertura y su disposición. Si algún mérito tiene este texto es que, en gran parte, es el producto de los jóvenes investigadores y, por supuesto, los errores sólo podrán atribuirse al coordinador. Deseamos también agradecer el laborioso trabajo y el rigor con el que fue asumida la edición del texto a cargo de Gustavo Guzmán.

Finalmente, este trabajo está dedicado a todo profesional policía que pese a sus múltiples adversidades, entre ellas, la hostilidad e incomprensión de la gente, asumen en su trabajo diario el desafío de no quebrarse sirviendo en las condiciones más precarias a los ciudadanos. Quebrarse es ceder a las tentaciones de una profesión extremadamente vulnerable, riesgosa y maleable frente al poder político y al poder intrajerárquico. La jerarquía es cómoda y casi siempre

paga con la moneda del desdén, la inequidad y muchas veces la injusticia. Para no quebrarse no sólo hacen falta aquellos policías que cotidianamente sufren y se sacrifican protegiendo al ciudadano, hace falta, sin duda, una nueva institución.

Nuestro trabajo es, por cierto, crítico y parcial. La crítica, disciplina tan oprobiosa e intolerable para el mando policial, es un subproducto del dictamen de una realidad que estalla cotidianamente en las manos, en el espíritu ciudadano y en sus bolsillos, debido a la simulación con la que una parte del cuerpo policial ejerce esta noble profesión. Nuestra mirada parcial y ajena a una pretendida neutralidad sociológica nace de las propias insuficiencias analíticas. Este trabajo es apenas un punto de partida y el inicio de una larga jornada académica cuya finalidad, además de desnudar la impostura del poder político, es ofrecer argumentos para impedir que la arrogancia guíe la conducta de los funcionarios públicos.

La Paz, marzo de 2005

CAPÍTULO UNO

La Policía: teoría, historia y problemática contemporánea

1. Policía y democracia: una breve aproximación teórica

Una de las tradiciones más arraigadas para el estudio de la Policía proviene del derecho. La producción de leyes y la codificación de normas han servido para identificar el nivel de progreso formal de la institución policial en relación a los procesos de modernización jurídica. En cambio, los esfuerzos multidisciplinarios para comprender el fenómeno policial son recientes y tienen su origen en la década de los años 50 y 60 del siglo XX. La tradición académica anglosajona ha contribuido con un vasto catálogo de trabajos sociológicos, etnográficos e históricos cuya influencia se ha extendido especialmente en algunos países de Europa, a diferencia de lo sucedido en América Latina, donde han tenido relativo éxito (Vera Institute for Justice, 1999, 2000, 2001). La incursión de la ciencia política en el estudio de la Policía es mucho más reciente y se concentra en los procesos de cambio institucional relacionados con el empleo del monopolio legítimo de la fuerza pública, su modernización y adecuación al Estado de Derecho.

A pesar de la existencia de diversas perspectivas sociológicas, los análisis institucionales sobre la Policía, en el marco de la sociología del derecho, han sido predominantes. El núcleo de estos trabajos se ha dirigido a tratar de saber de qué manera los conflictos de valores crean en una sociedad democrática condiciones que afectan la capacidad de la Policía para responder al imperio de la ley (Skolnick, 1966). Otros trabajos concentran su atención en el estudio de los roles y funciones policiales teniendo en cuenta su pertenencia a un grupo ocupacional especial. Empero, los esfuerzos por comprender el fenómeno policial a partir de su desarrollo histórico, son mínimos.

En general, los estudios sobre la Policía, cuyos enfoques y variedad hacen difícil una clasificación exhaustiva, expresan tres tendencias predominantes: la primera, basada en el desarrollo de las teorías sociológicas del comportamiento desviado, inscribe su esfuerzo en el rol de la Policía, en su relación con el Estado y la sociedad, y en su función especial en el sistema penal (Schmid, 1996); una segunda aproximación se concentra en los estudios en torno al funcionamiento y evaluación de modelos plausibles de Policía y su relación con los procesos de modernización y cambio social (Torrente, 1997); la tercera tendencia está orientada a identificar los principales rasgos del comportamiento institucional en regímenes de transición y consolidación democráticos con énfasis en el impacto del trabajo policial sobre los derechos humanos (Chevigny, 2002). En esta última tendencia se inscriben gran parte de los estudios sobre la Policía en América Latina.

La primera de las tendencias señaladas, la que tiene base en la sociología del comportamiento desviado y que trata de explicar el crecimiento de la delincuencia, extiende su análisis a la conducta policial y sostiene que aquellos factores que pueden condicionar las causas del delito entre ciudadanos son también capaces de afectar al policía. La sociología criminal crítica, por su parte, presupone que las condiciones psicológicas, sociales y económicas que afectan a los ciudadanos no tendrían porqué no afectar a policías (Taylor, Walton y Youg, 1973).

Desde la perspectiva de la función policial, y en el marco de esta primera tendencia, se afirma que ésta tiene como principal tarea garantizar la dominación, y por lo mismo, servir a los intereses de clase como una fuerza de contención social, apelando con extremo rigor a la coerción (Martín, 1990). En este contexto, la dominación se sostiene ideológicamente a través de la prolongación de doctrinas como las de la seguridad nacional que prevalecieron y se impusieron sobre la delincuencia, fomentando el miedo de los estratos medios y altos (Huggins, 1991).

Diversos estudios —esta vez inscritos en la segunda de las tendencias mencionadas, la referida al rol de la institución policial— han enfatizado la tarea discriminatoria de la Policía, institución que

concentra sus esfuerzos en luchar selectivamente contra determinados delitos. Desde este enfoque, la discriminación policial será un producto de la existencia de "zonas grises" en el marco de la ley. La discrecionalidad policial no sólo cubre con sus decisiones estas zonas, sino que extiende también su juicio sobre determinados sectores sociales estigmatizados sobre la base de valoraciones subjetivas (Waldman, 1995).

Estudios recientes, en esa misma línea, han demostrado que la Policía configura autónomamente imágenes sobre la "bondad" o "maldad" de los ciudadanos con arreglo a la pertenencia a un grupo social o identidad étnica. La adscripción que asigna la Policía a los ciudadanos tiene efectos perversos en la medida en que emplea mayor fuerza y violencia contra sectores vulnerables. Sobre ellos se descarga mayor violencia a partir de considerar su inferioridad, además de presumir su culpabilidad anticipadamente. La suspensión de sus derechos está fuertemente asociada al prejuicio de que estos sectores sólo comprenden el lenguaje de la violencia (Jakubs, 1977; Chevigny, 2002).

Las investigaciones sobre la imagen social de la Policía aumentan tanto en número como en calidad (Latinobarómetro, 1999). Estos estudios bien pueden incluirse en aquella tendencia que estudia a la institución en el marco de su relación con procesos de modernización y cambio social. Los resultados señalan una realidad ambigua puesto que, por una parte, se atribuye a la Policía patrones de brutalidad y abuso y, por otra, no cesan la quejas ciudadanas que demandan violencia contra terceros (Rico y Salas, 1988). Las imágenes conflictivas entre ciudadanos y Policía es frecuente, mucho más en sociedades en las que imperan márgenes de discrecionalidad policial apoyados en la indiferencia o complicidad política (Wilson, 1968). Mientras los ciudadanos cargan una idea negativa sobre los policías, éstos tratan por diversos medios de mejorar su reputación apelando a estrategias de legitimación formal y a veces informal.

Finalmente, aquellos estudios que inciden en el comportamiento o función institucional en sociedades democráticas —la tercera de las tendencias de estudio de la Policía aquí planteadas—, nos señalan que en este tipo de regímenes existe un mayor control social a través de los medios de comunicación que cuestiona el perfil represivo que

le asigna la teoría de la dominación a la Policía, ubicándola en una posición intermedia entre Estado y sociedad. Sin que ello suponga modificar su pertenencia al Estado, la Policía tiende a desarrollar papeles de mediación frente a los conflictos personales. Esto exige que se concentre en tareas de mediación entre exigencias legales y expectativas sociales (Reiss y Bordúa, 1967). De hecho, la capacidad y calidad de la mediación policial será una expresión de los valores políticos de la sociedad teniendo en cuenta que la Policía no es independiente de la cultura política en la que se desarrolla. No obstante, deberá tenerse en cuenta que dicha mediación sufre cambios en la medida en que emergen contradicciones y conflictos entre Estado y ciudadano.

Por otra parte, una mayoría de los estudios sobre la Policía, también inscritos en la tercera tendencia mencionada, está dirigida al análisis de su eficacia respecto al control de la criminalidad. La variación de las tasas crecientes de criminalidad activa la demanda social de seguridad. La sociedad considera a la Policía ineficaz en relación al nivel de victimización que experimenta sin tomar en cuenta las dificultades de adaptación a los cambios que se operan en la dimensión del crimen. La externalización de conductas, no siempre aisladas de corrupción, refuerza la imagen de ineficacia institucional. La Policía, en el juicio de este tipo de estudios, enfrenta severos déficits de recursos, material y equipo, porque no siempre la crisis social en la que se incuba el aumento del delito se acompaña de apoyo gubernamental (Reiss y Bordua, 1967).

En este mismo ámbito, pese a su excepción, son también importantes los estudios sobre los riesgos del trabajo policial, los mismos que destacan importantes diferencias entre Norteamérica, Europa y América Latina. Se afirma que los riesgos son mucho más altos en el sur que en el norte debido al escaso control que posee el Estado respecto a la circulación de armas. La existencia de territorios "liberados" por las organizaciones criminales afecta la seguridad de los agentes de la Policía. El bajo nivel de prestigio profesional, precariedad en su entrenamiento así como la débil representación de la autoridad estatal, son factores que también contribuyen a aumentar el riesgo laboral (Chevigny, 2002).

1.1. Vertientes de estudio de la institución policial

Los estudios que se aproximan a la realidad de la Policía a partir de vertientes específicas permiten una mejor y más precisa clasificación. En ese marco, la cultura policial, como primera vertiente investigativa de la institución, constituye un importante horizonte de reflexión que permite interpretar el grado de desarrollo democrático así como la economía del encubrimiento, impunidad o transparencia institucional. Se ha concluido, al respecto, que es determinante la calidad de la gestión política de largo plazo así como la relación entre Policía y sociedad en los actos individuales de los policías (Caín, 1973; Wilson, 1968; Waldman, 1995). Los trabajos sobre la relación entre Policía y tribunales son prolíficos y una gran parte de ellos evalúa la valoración institucional de la Policía de los tribunales, así como la receptividad proactiva de éstos respecto al trabajo de los primeros (Caín, 1973).

Una segunda vertiente de estudios sobre la Policía analiza los modelos de esta institución entendidos como "combinaciones de variables sociales, políticas, económicas y organizacionales que clasifican y explican conjuntamente su realidad" (Torrente, 1997). Por tanto, la gestión, concepción del orden, estilo de trabajo, relaciones políticas con el público o con otras instituciones, cambian según el modelo que se adopte (Skolnick, 1966; Torrente, 2002).

Y a propósito de los modelos policiales, existen diversos criterios para clasificarlos, muchos de los cuales varían según la decisión de los objetivos que deben cumplir. Los estudios señalan que existen tantos modelos policiales como agentes de decisión (gobierno, organización política o culturas institucionales). La aplicación de éstos suele variar con arreglo a las presiones sociales, innovación tecnológica, concertación política, herencia histórica y cambios gubernamentales. Por su importancia, nos extenderemos en la descripción de estos modelos institucionales.

En general, la literatura especializada distingue cinco modelos de organización policial: 1) tradicional; 2) racional-burocrático; 3) profesional; 4) comunitario; y 5) mixto o híbrido. En algunos casos, la forma en que se asignan recursos así como la definición de

prioridades a la Policía, define el modelo en cuestión. De la misma forma, la eficacia de la Policía en materia de prevención criminal no depende tanto del esfuerzo de los policías como de la forma de organizar la actividad policial. Una mayoría de los trabajos sobre modelos policiales comparados están basados en los análisis de los países europeos y anglosajones dados los cambios que constantemente experimentan en inversa relación con la inercia que presentan las organizaciones policiales de los países en vías de desarrollo.

El primero de los modelos mencionados, el modelo de organización tradicional, se remonta a las primeras expresiones organizativas que evolucionaron inercialmente hasta las primeras décadas del siglo XX sin grandes transformaciones. Éstas, reúnen patrones que son funcionales a la égida caudillesca, reproducen vicios clientelares del sistema político y están fuertemente condicionadas al liderazgo prebendal. En realidad, este tipo de policías son prolongaciones políticas dominantes en las que impera el interés del poder contingente que se impone sobre las leyes y la legalidad. Las formas de reclutamiento son anómalas, poseen autonomía y márgenes de ilicitud muy amplios y en ellas prosperan expresiones de conspiración que vehiculizan el ascenso jerárquico o el acceso fluido a fuentes de recaudación y enriquecimiento. Por cierto, este modelo policial continúa extendido en algunos países latinoamericanos aunque con menos distorsiones que en el pasado reciente dados los procesos de transición democrática.

La organización racional-burocrática, el segundo de los modelos planteados, es un subproducto de los procesos de urbanización y complejización social. El desarrollo policial, en este caso, está marcado por la incorporación de recursos tecnológicos, sistemas de comunicación y por la innovación de mecanismos de gerencia y administración. Se trata de sustituir las decisiones políticas por criterios racionales basados en una mayor especialización, personal profesional, dedicación y centralización de la organización. Las patrullas motorizadas constituyen el núcleo del trabajo policial. Este modelo policial incentiva el cumplimiento de la ley más que el mantenimiento del orden, racionalizando, al mismo tiempo, los procedimientos y el funcionamiento interno en aras de la legalidad (Torrente, 1997). Por ello, su fuerte tendencia a aplicar la ley permite procesar eficazmente

los delitos que detecta, pero no está orientado a prevenir la delincuencia. En este sentido, la Policía es una organización con orientación reactiva y no proactiva (Bayley, 1980). Dada la necesidad de mostrar resultados, el criterio de modernización de este modelo se apoya en las estadísticas, en el comportamiento estándar de su personal, en la medición de la reacción y rendimiento, y en un fuerte sentido de la disciplina. Esto mismo induce a mantener relaciones distantes con la sociedad. Los policías presumen una conducta homogénea de la sociedad y ven en las alteraciones sociales los síntomas de la anomia y la fuente potencial del delito.

El tercer modelo, el de organización profesional, caracteriza la década de los años 60. Se basa en la autonomía profesional para la toma de decisiones. Consecuentemente, el centro de gravedad del modelo y su eficacia reposa en el reclutamiento, selección y formación de agentes (Martín, 1990). Este modelo apela al uso extendido del "juicio policial", sinónimo de profesionalismo, *expertise* y conocimiento científico. Como toda profesión, entra en conflicto con otras profesiones competitivas y su autonomía produce conflictos con su "definición de agente de la autoridad judicial y su dependencia del poder político" (Sabaté, 1984). Igualmente, el estatus profesional que reclama este modelo le exige a la institución mantener un elevado rango de legitimidad, razón por la cual privilegia su relación con estratos sociales medios y altos descuidando los problemas críticos de la población pobre y marginal (Torrente, 2002). El surgimiento de policías privados, en este caso, estimula el trabajo profesional generando competencia e innovación (Rico y Salas, 1988; Martín, 1990). Con este modelo policial se enfrentaron los conflictos sociales en la década de los años 60 y principios de los 70, y su resultado es desalentador por las distorsiones que provoca la supuesta "neutralidad profesional" que linda en el racismo, la discriminación y el abuso de la fuerza. La crítica social obliga a modificar la orientación de su profesionalismo aparente. En este período se rompen los mitos policiales ligados a su eficacia.

El cuarto de los modelos de Policía planteados, el comunitario, es sin duda el que más controversias, estudios y experimentación ha producido y continúa produciendo (Vera Institute of Justice, 2002). Se trata del intento más serio de transformar la policía reactiva

en una policía preventiva con el objeto de aumentar la eficacia en la lucha contra el delito. Este modelo encarna tres rasgos principales: 1) considera esencial contar con la participación y apoyo social en la lucha contra el delito y el mantenimiento del orden; 2) asume por principio que la Policía debe estar concentrada en prevenir la delincuencia; y 3) fomenta un nuevo estilo de trabajo más proactivo, estudioso, informado y verdaderamente profesional. No obstante, presenta limitaciones para aplicar la ley puesto que la Policía decide la cuota de desorden que está dispuesta a tolerar. En este sentido, el estándar de orden y moralidad se convierte en decisión política. Las soluciones se buscan en el público y se hace lo que éste pide, resolviendo situaciones puntuales, pero no temáticas de fondo. Por lo mismo, a medida que aumenta el tamaño de la ciudad y sus diferencias sociales, aumentan las dificultades. De igual forma, el control social informal tiene más capacidad para definir problemas que para prevenirlos o detenerlos (Torrente, 2002). Bajo el paraguas de este modelo, la prioridad es mantener el orden y no tanto aplicar la ley tomando en cuenta que los medios son tan importantes como los fines.

El modelo comunitario de organización de la Policía merece mayor abundamiento. Si uno de los factores más importantes que define la aplicación del modelo policial es, sin duda, la política de prevención, la cuestión es saber si la Policía está dispuesta a asumir la prevención del delito como su función principal y si el gobierno está dispuesto a limitar su margen de decisión y maniobra en el empleo de la fuerza frente al desorden público. Aquí se abre otro dilema puesto que la prevención puede ser una estrategia necesaria pero no suficiente en la medida en que el conflicto social sirve de caldo de cultivo para la prosperidad delictiva. Estos conceptos resultan importantes porque en el marco del modelo comunitario de Policía se han asumido políticas que, en nombre de la prevención, adquieren un filo represivo y, en lugar de ofrecer soluciones democráticas, agregan conflictos de orden moral y legal como la política de la ”tolerancia cero” (Bratton, 1998). Asumiendo que la causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales, se criminaliza la miseria produciendo distorsiones que inducen a aumentar el tributo financiero, elevación masiva del presupuesto, número de efectivos policiales, escalada de denuncias de

abuso y violencia policial, aumento de cárceles y un notable deterioro del capital social (Wacquant, 2000).

Finalmente, la organización mixta de la Policía es una combinación de los anteriores modelos. Se trata de una síntesis en múltiples ámbitos. Su orientación ecléctica se alimenta de pautas culturales democráticas que, desde orientaciones comunitarias, profesionales y burocráticas, tratan de adaptarse a los cambios horizontales y verticales que vive la sociedad a diversa velocidad (Martín, 1992; Torrente, 1997, 2002). Este modelo está en pujante experimentación tratando de encontrar su punto de equilibrio eficaz apoyado en la prevención situacional del crimen, es decir, en el estudio científico del comportamiento delictivo, en la tecnología y en su capacidad de prevención. Se trata de reapropiar el espacio público perdido por el temor o el miedo, abriendo canales de comunicación, participación social y solidaridad.

La tercera vertiente de estudios sobre la Policía está orientada a evaluar y analizar su desempeño en sociedades democráticas consolidadas o industrializadas y en aquellas que están experimentando significativos cambios políticos como América Latina. En el primer caso, el de sociedades democráticas consolidadas, el interés académico es muy diverso. Las principales líneas de trabajos son las siguientes: 1) violencia policial; 2) modelos de seguridad comunitaria y policía; 3) gestión y administración policial; 4) modernización y profesionalización; 5) democracia, gobierno y policía; 6) cultura policial; 7) ética; 8) prevención y mapeamiento criminal; 9) policía y sociedad; 10) reforma penal y policía; y 11) rol policial en la seguridad internacional (Bayley, 2001).

Bajo estas líneas de trabajo, los principales esfuerzos académicos norteamericanos, por ejemplo, están dirigidos al estudio de la gestión y administración policial, transparencia organizacional, ética y eficacia, prácticas de violencia, discriminación, racismo o xenofobia, relación entre gobierno local, sociedad e institución policial, así como las áreas de innovación tecnológica y su impacto en la eficacia de la lucha contra el crimen (Vera Institute of Justice, 1995-2001). Gran parte de estos estudios se inscriben bajo el influyente modelo de policía comunitaria y sus distintas variantes preventivas (Goldstein, 1990).

En el caso de sociedades que viven intensos procesos de transformación social, los enfoques analíticos sobre la institucionalidad policial difieren a partir del involucramiento de instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo estos trabajos. En este contexto, predomina el esfuerzo prescriptivo cuya base descansa en el "deber ser" policial en correspondencia con la expansión y afirmación de los derechos civiles. A su vez, se están produciendo importantes análisis prospectivos que tratan de imaginar la Policía del futuro en relación a un conjunto de variables vinculadas a los efectos de la globalización, criminalidad compleja, transformación demográfica, debilitamiento del capital social y una agresiva tendencia a la privatización policial, además del adelgazamiento de la legitimidad de la autoridad pública. Las recientes investigaciones académicas sobre la realidad policial de algunos países de Europa del Este, África y Asia, abordadas desde la perspectiva de los derechos humanos, están tratando de explicar las conductas policiales despóticas, corruptas, impunes, genocidas y antiminoritarias que reflejan la subordinación a regímenes autócratas, dinásticos y militarizados (Vera Institute of Justice, 2001).

1.2. Estudios sobre la Policía en América Latina

En América Latina la tradición académica en torno a la Policía está dando sus primeros pasos en correspondencia con los procesos de transición, estabilidad y fortalecimiento democrático emprendidos a comienzos de la década de los años 80[1]. Pese al protagonismo represivo de las organizaciones policiales en regímenes de excepción, las ciencias sociales descuidaron este importante

[1] A diferencia del Ejército, la Policía es una institución desproporcionalmente desconocida para la sociedad. Pese a que ambas instituciones compartieron largos períodos de intervención y responsabilidad política en la gestión gubernamental represiva, particularmente en América Latina, su protagonismo es invisibilizado por el peso y la estatura de las instituciones armadas. Sin embargo, durante los últimos años, la institución policial ha ido sometida a un intenso escrutinio público, a través de los medios masivos de comunicación, debido a su exposición e involucramiento en un conjunto de hechos inconstitucionales y antidemocráticos que cuestionan el aparente agotamiento de su organización y métodos de trabajo para enfrentar con eficacia la explosiva y compleja espiral delictiva.

campo de investigación. En Centroamérica, el proceso de pacificación y de reconstrucción democrática se tradujo en reformas jalonadas por la desmilitarización, desmovilización y depuración policial al amparo del llamado "dividendo de la paz" (Fournier, 2000; Andersen, 2002; Castillo, 2000; Aasheim, 2000; Moro, 2000). De la misma manera, también en Centroamérica, se introdujeron importantes cambios en su burocracia y organización que están contribuyendo a devolver el control a instituciones civiles legalmente establecidas (Costa, 1999; IIDH, 2000).

En algunos países de Sudamérica, los proyectos de modernización policial tienen dos fuentes. Primero, la institucionalización policial ha pasado a formar parte de las reformas penales cuyo objetivo es limitar su autonomía, mejorar la cooperación con la justicia y optimizar sus estándares profesionales en la investigación técnica judicial (Riego, Gonzáles, Jiménez, 1996). La segunda fuente de modernización policial proviene de las profundas crisis de seguridad ciudadana que experimentan varios países de la región (Fruhling, 2001). Frente a la escalada de violencia criminal, la presión social está contribuyendo a modificar la gestión pública del agotado modelo tradicional de Policía. Empero, se debe advertir que gran parte de estos esfuerzos son esterilizados en las propias esferas gubernamentales (Saín, 2002). En Bolivia, durante las dos décadas de democracia, se ha hecho evidente el limitado compromiso del sistema político para impulsar el diseño de políticas públicas en materia de seguridad, debido principalmente al precario desarrollo de la cultura política democrática y al insuficiente avance del Estado de Derecho.

El esfuerzo académico multidisciplinario a nivel regional en torno a la Policía todavía es insuficiente[2]. En general, predominan dos enfoques en su aproximación: el jurídico y el sociológico. El primero

[2] Además de la discreción policial para tratar asuntos corporativos, su herencia autoritaria y su resistencia a ser analizada y cuestionada públicamente, impide su conocimiento. De ahí que la mayor parte de la precaria producción bibliográfica se manifiesta a través de ensayos sociológicos más que estudios empíricos o análisis teóricos. Los estudios sobre seguridad ciudadana son mucho más numerosos en calidad y cantidad que los que abordan exclusivamente cuestiones policiales.

constituye una de las formas más tradicionales de abordar la problemática y se explicita en los tratados de derecho administrativo y penal (Duce, M. y Gonzáles, 1998), la mayoría bajo formas descriptivas y prescriptivas. Se trata de precisar el estatuto constitucional (Abad, 1997), jurisdiccional (Garrido, Guariglia y Palmieri, 1998) y la organización institucional (Costa, 1998), además de identificar las disposiciones legales que regulan la función policial o que contrastan con el Estado de Derecho (Comisión Andina de Juristas, 1999; Domínguez, 1998; Rico, 1985, 1997). En este ámbito, se analiza el papel de la Policía respecto a la Constitución (Barcelona, 1997; Ballbé, 1983), la función de la policía judicial (Gabaldón, Briceño, Boada, 1996; Pérez, 1998) y las facultades policiales (Oliveira y Tiscornia, 1998; Calvo, 1999). Durante los últimos años, además, se está ampliando en la región el análisis jurídico del rol policial en el contexto de la seguridad y la cooperación internacional para la paz (WOLA, 1996; Ciurlizza, CAJ, s/a).

El enfoque sociológico en torno a la Policía se encuentra actualmente en lenta expansión. Se está tratando de comprender el ambiguo papel de la Policía en el contexto del desarrollo democrático (Neild, 1998, CED). También están en curso estudios sobre la compleja problemática de la seguridad pública en el contexto de la modernización y descentralización estatal (Carballo, 1999; Ascanio, 1999), así como nuevas formas de cooperación y conflicto entre policía y sociedad para enfrentar la delincuencia y la inseguridad urbana.

Gran parte de la reflexión sociológica sobre la Policía se inscribe en el marco propositivo de las nuevas políticas de seguridad públicas llamadas también políticas de seguridad ciudadana (Wola, 2002; Fundación Paz Ciudadana, 1999; IIDH, 2001). Sin embargo, estos trabajos son parciales y acotados, puesto que únicamente destacan el rol que la Policía debe cumplir en la prevención criminal, dejando de lado la compleja realidad institucional y su vínculo y adscripción democráticos.

Otra parte del esfuerzo académico, distinto a los enfoques jurídicos y sociológicos, se ha dirigido a analizar, en el marco de la democracia, los derechos humanos, la corrupción y violencia policial como patrones dominantes en estas organizaciones. Desde esta

perspectiva, se trata de comprender y evaluar el desarrollo y consistencia democrática en relación al empleo de la fuerza pública así como la capacidad del Estado de Derecho para ejercer legalmente el control institucional. Se ha demostrado abundantemente que existe una cultura corporativa que directa o indirectamente alienta la transgresión de los derechos ciudadanos a través de múltiples formas de violencia policial encaramadas en su trabajo cotidiano (CELS-Human Rights Watch, 1998; CELS, 1998-2002; Fuentes, 2001; Gabaldón *et al*., 1996; Mingardi, 1996). Se sostiene, en estos estudios, que las policías que mantienen un modelo militarizado son más proclives al abuso de los derechos humanos.

En ese mismo cauce, otros estudios señalan que, pese a la instalación de procesos democráticos, la violencia institucional no sólo recibe un discreto apoyo político sino también expresa el espíritu autoritario de la sociedad, actualmente sometido a fuertes presiones delictivas que hacen permisible las prácticas policiales violatorias (Abregú, 1993). Resulta pues, bajo esta óptica, un verdadero contrasentido que los regímenes democráticos no hayan logrado controlar viejas prácticas policiales violatorias del orden constitucional.

Asimismo, numerosas investigaciones indican que la violación de los derechos humanos a través de la acción policial, lejos de ser una fatalidad o desviación de conducta de sus agentes, pareciera estar anclada en la misma estructura social que tolera criterios de orden más que de legalidad (Umbría, 1993). De igual forma, el abuso de poder en el desempeño policial tendría como motivación su magra formación profesional, precariedad material, baja autoestima e ingresos insuficientes (Rodley, 2002). En cuanto a las prácticas violatorias, diversas fuentes de investigación indican que las más comunes son la tortura, masacres, desaparición forzada, limpieza social, allanamientos sin autorización judicial, golpizas y empleo de la fuerza letal para sofocar protestas sociales (HRW, 1993-2002). Los ámbitos en los que se produce la mayor incidencia violatoria y al mismo tiempo corrupción están fuertemente relacionados con la intervención policial en la lucha contra las drogas, terrorismo, delincuencia, control y vigilancia policial urbana, además de las labores de policía judicial (Abad, Albán y Eguiguren, 1990; Llorenti, 1999; Roncken, 1998).

En un ámbito aún más amplio, y a partir de estudios sobre reforma estatal, democracia y derechos humanos, se propone construir un concepto amplio de seguridad vinculado a la seguridad y al desarrollo humano. Este desafío supone llevar a cabo una profunda reforma policial dirigida a: 1) la reelaboración democrática de su doctrina para desvincularse de sus hábitos autoritarios; 2) la distinción entre seguridad ciudadana y defensa nacional; 3) la despolitización e institucionalización; 4) la revalorización de los derechos humanos y la adopción de un nuevo código de conducta (Del Granado, 1999; Carballo, 1999; y Ascanio, 1999: 168-240).

Algunos estudios, por otra parte, señalan que existe una relación causal entre abuso policial y corrupción. Se destaca que las policías más abusivas encarnan múltiples prácticas de corrupción e ilicitud cuyas estrategias oscilan entre las recaudaciones paralelas y la cultura de extorsión cotidiana y la protección y organización del crimen complejo (Urueña, 2001; Elbert, 1998). Estudios más específicos sobre corrupción policial, apoyados en metodologías cuantitativas y cualitativas, ilustran la compleja trama a la que se enfrenta el ciudadano así como la institución penal para combatir el crimen en medio de una crónica debilidad estatal (Arteaga, N. y Rivera, A., 1998). Existen algunos estudios comparados que analizan las formas de abuso policial y formas indirectas de protección política (Chevigny, 1995).

Uno de los ejes más críticos para el fortalecimiento del Estado de Derecho sobre el que se vuelca la mayor atención académica es el control democrático sobre la organización policial. Al respecto, los poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, todavía muestran vacíos legales y una voluntad poco consecuente con sus funciones constitucionales y los imperativos éticos de la democracia (Fruhling, 1998). Pese a su importancia para el orden democrático, no contamos con ningún trabajo que explore las relaciones informales entre partidos políticos y policía.

Los debates teóricos sobre la institución policial, por otra parte, han sido poco prolíficos a excepción de algunos que tratan la compleja relación entre orden público y seguridad nacional (Serrano, 1999), y seguridad y violencia en América Latina (Hurrel, 1999).

En cambio, se ha avanzado en la reflexión sobre el desplazamiento de las prácticas y del concepto de la seguridad nacional hacia la seguridad ciudadana y el papel de la Policía (Neild, 1998).

La región tampoco ofrece estudios sólidos sobre los procesos de modernización, gestión y administración policial llevados a cabo en democracia. Algunos ensayos ilustran casos nacionales o locales de reforma del trabajo y organización policial como estrategia para frenar la criminalidad urbana y, en menor medida, como política para democratizar la institución (Saín, 2002; WOLA, 2002; Fruhling, 1998; Llorente, 1999). Sin embargo, no se han estudiado suficientemente las razones por las cuales observamos el bajo nivel de institucionalidad policial y sus amplios márgenes de discreción. Por el contrario, son abundantes las reflexiones prescriptivas orientadas a mejorar el rendimiento policial y su apego a la ley.

Hasta hoy, los estudios académicos sobre la Policía nos han permitido conocer fenómenos de capital importancia como la militarización y autonomía policial, asuntos claves para explicar las estrategias de resistencia institucional al dominio de las instituciones democráticas. Solamente se han señalado los rasgos externos de dicho fenómeno. No se han explicado las razones y procesos políticos, así como la dimensión que alcanzó y que hizo posible esta perversa mutación funcional de la Policía (Rico, 1988). Al parecer, es mayor el interés histórico que el sociológico o politológico para comprender el fenómeno de la militarización policial a lo largo del siglo XX (Aguila y Maldonado, 1996; Riekenberg, 1996; Maier, 1996; Ballbé, 1985; Holloway, 1997; VVAA, 1998).

Sin embargo, uno de los estudios mejor elaborados sobre la historia policial argentina permite comprender las razones de la actual crisis institucional. Se trataría de una crisis de acumulación debido a la falta de juridicidad y militarización que a su vez privilegió el orden por encima de la ley (Andersen, 2002). No obstante, la mayoría de los trabajos disponibles sobre la historia policial, además de su carácter oficial que introduce sesgos analíticos, carece de objetividad y rigor metodológico. Tampoco disponemos estudios que permitan reconstruir las políticas de seguridad pública o las visiones criminológicas en las que se sustentaron los distintos ciclos políticos e históricos

que caracterizaron a nuestros estados en los que la Policía jugó un papel trascendental como agente de control social.

Sin duda, una de las mayores deudas que tienen las ciencias sociales en torno al estudio de la burocracia y la organización policial reside en el vacío de conocimiento sobre desarrollo democrático y gestión política de la seguridad pública. En este contexto, se desconocen las razones por las cuales los gobiernos, una mayoría democráticamente elegidos en América Latina, no lograron incorporar a la Policía a los procesos de modernización e institucionalización estatal. Resulta pues un verdadero contrasentido reflexionar sobre los avances logrados en los últimos años respecto al fortalecimiento democrático cuando la institución que asegura la observancia de la ley, las garantías individuales y la conservación de la paz pública, bajo el imperio del derecho, se comporta de modo premoderno y en muchos casos actúa transgrediendo el orden constitucional.

1.3. Bolivia, un escenario desértico

En Bolivia, los esfuerzos de investigación sobre la seguridad ciudadana, y en particular sobre la Policía, son prácticamente inexistentes. No obstante, se cuenta con algunos documentos que sirven de base para una evaluación histórica pero insuficientes para explicar la profunda crisis por la que atraviesa la institución. Existe un importante volumen de legislación policial comentada con referencia a códigos y normas constitucionales de principios de siglo (Reyes, 1916). Esta es, sin duda, la obra más completa en su género, y para su tiempo la más exhaustiva. Hace énfasis en la necesidad de modernización institucional con arreglo al Estado de Derecho, pero ignora el aspecto más importante que consiste en describir la situación de la delincuencia así como los factores de inseguridad característicos de la época.

También se cuenta con algunas compilaciones de leyes, decretos y normas que contienen y describen la organización, desarrollo y funcionamiento policial (Cardoso, 1925 y Aguirre, 1989). Completa este panorama normativo, la compilación de leyes policiales en cuya exposición de motivos se da cuenta del interesante itinerario que siguió el proceso de nacionalización de la Policía así como

sus principales momentos de reforma institucional (Carrasco y Molina, 1947).

Recién en la década de los años 40 se inició la elaboración de un importante cuerpo normativo a través del cual se esperaba mejorar el funcionamiento institucional luego de la Guerra del Chaco (1932-1935). Uno de sus capítulos se refiere a los servicios policiales, texto escrito bajo la influencia de la doctrina italiana del orden público (Godoy, 1961). Aunque no se cuenta con estudios científicos sobre la situación y evolución del crimen en Bolivia, el trabajo sobre el hampa escrito a fines de la década de los años 50 puede considerarse pionero en el campo de la criminología (Delgadillo, 1967). Sin embargo, su enfoque criminológico está sustentado en teorías positivistas que lindan con el racismo puesto que se atribuye a los indios potencialidades delictivas genéticas. La acumulación de conocimiento policial en torno a las investigaciones provinieron de la medicina forense. La ciencia médica proveyó importantes insumos para la producción de técnicas de investigación policial incorporadas formalmente a principios de la década de los años 30 del siglo XX (Del Castillo, 1934). Los documentos de mayor valor para el estudio del desarrollo institucional, métodos de trabajo, crisis interna así como la organización y las estructuras burocráticas, son sin duda las revistas policiales. Éstas contienen datos de alto valor empírico que permiten reconstruir la historia institucional (Policía Boliviana, 1914-2003).

Los esfuerzos de modernización y mejoramiento de la calidad profesional durante las décadas de los años 60 y 70 contribuyeron a un mayor desarrollo normativo (Molina, 1989), aspecto que se expresa en la producción de textos orientados a producir un cuerpo doctrinario propio (Policía Nacional, 1970-1980). No obstante, contrariando el deseo de romper con la tutela militar y política, una gran parte de estos documentos provienen de doctrinas extranjeras y en otros casos adaptaciones de reglamentos y doctrina militar bolivianos, como en el caso del material sobre inteligencia policial, disciplina, administración de personal, uso de uniformes o desfiles y paradas.

Los estudios históricos sobre la Policía también son escasos. Se ha tratado de reconstruir la historia policial desde las culturas precolombinas con relativo éxito (Crespo, 1950). También se han hecho

esfuerzos para reconstruir el pasado institucional sobre la base del desarrollo normativo y jurídico (Morales, 1967). En este último caso, el autor narra la historia policial parapetado en la idea de que existiría una suerte de destino predeterminado y conspirativo contra la institución; presume que tanto el destino como la malicia de las personas e instituciones atentaron contra el desarrollo institucional a lo largo del tiempo. Una breve pero no menos importante historia institucional recoge datos claves para entender la situación policial luego de 150 años de vida (Vilaseca, 1975).

Otros dos volúmenes sobre la historia policial fueron escritos a principios de la década de los años 90 (Molina B., 1990, 1996, 2001). Haciendo uso de un extenso cuerpo de leyes y normas que sustentan la descripción histórica y lineal de la institución del orden, este autor mantiene el mismo paraguas argumental que Morales para explicar los límites de su desarrollo y modernización. Aunque no se trata precisamente de una historia policial rigurosa, muchos cronistas, víctimas de la represión gubernamental por parte del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) entre 1952 y 1964, describen diversas prácticas de violencia, tortura, encarcelamiento, desaparición forzada y confinamiento de ciudadanos opositores al régimen llevados a cabo por la Policía. La represión y los métodos violentos utilizados por el gobierno para controlar a la oposición política a través de la Policía, muestra la eficacia del liderazgo prebendal ejercido por el MNR hasta 1964 (Candia, 1959; Landívar, 1965). Por otra parte, también se ha tratado de hacer justicia respecto a la participación policial en la Revolución de abril de 1952 (Roberts, 1971; Antezana, 1988). Sin embargo, el origen partidario y social de los cronistas impide una apreciación objetiva del rol policial de la época.

En un breve ensayo histórico que corresponde al ciclo de la Revolución Nacional (Quintana, 1999), se analiza el desarrollo del poder policial como resultado de la correlación de fuerzas coercitivas entre ejército y milicias populares. Se explica que una de las razones de la militarización policial, luego de la derrota del Ejército, radica en la búsqueda de equilibrio en el monopolio legítimo de la fuerza estatal, para cuyo fin se obliga a la Policía a politizarse y actuar bajo dependencia del partido único.

Asimismo, en un estudio sociológico sobre la seguridad interna (1952-1982) se analiza la conflictiva competencia de funciones y pugnas de poder entre Policía y Ejército (Quintana, 1994). Se sostiene que desde comienzos de la década de los años 50 hasta la reinstauración de la democracia, que se prolongará hasta nuestros días, se produjo una continua inversión de roles y competencias institucionales que se tradujeron en la militarización policial y la policialización del Ejército. Ambos fenómenos, que afectaron los derechos ciudadanos, tuvieron como epicentro una sorda disputa histórica entre policías y militares que pusieron en tensión sus memorias conflictivas surgidas a raíz de la Revolución Nacional de 1952 y el ascenso militar al poder en 1964.

Si bien no son estudios específicos, instituciones de Derechos Humanos y el Parlamento elaboraron informes cuyo contenido resulta valioso para entender y evaluar el comportamiento policial en democracia y las transgresiones al orden constitucional en los últimos años (Comisión de Derechos Humanos, Informe de Actividades, 1993-1997). De igual manera, los informes anuales elaborados por el Defensor del Pueblo al Congreso Nacional contienen valiosos elementos para el análisis y estudio acerca de los patrones de transgresión policial contra los derechos ciudadanos (Defensor del Pueblo, 1998-2003).

Aunque no se han hecho estudios acerca de la imagen policial en la sociedad, existen importantes datos sobre la confianza pública y su prestigio procedentes de diversas encuestas de opinión llevadas a cabo en la última década (Encuestas y Estudios, 1990-2001; Control S.A., 2002-2003). Gran parte de los resultados estadísticos muestran la malograda imagen de la Policía ante la comunidad nacional. Para la sociedad, la Policía constituye un sinónimo de corrupción, interferencia en la administración de justicia, ineficacia, autoritarismo, violación de los Derechos Humanos, abuso de poder y politización (Encuestas y Estudios, 1990-2001; CIET International, 1998; Defensoría del Pueblo, 1999; Corte Nacional Electoral, 1999). De igual manera, los informes sobre desarrollo y seguridad humana registran estas mismas tendencias asignando a la Policía un lugar poco envidiable respecto a su imagen institucional teñida por la ineficiencia y por su alto perfil de corrupción (Calderón y Toranzo, 1996).

Finalmente, en el marco de los estudios sobre cultura política en Bolivia, se analiza la relación entre seguridad ciudadana y democracia (Seligson, 1998). El autor sostiene que el alto grado de victimización de la ciudadanía en Bolivia (23%), que particularmente afecta a la gente más pobre, reduce el grado de confianza en la democracia y al mismo tiempo provoca, aunque no de modo significativo, una sensible inclinación de las víctimas hacia gobiernos autoritarios[3].

Paradójicamente y pese a la significativa importancia política que tuvo y tiene la Policía, las ciencias sociales todavía no se han interesado por conocer su influencia y gravitación en la agitada e inestable vida política del país. Tampoco se tiene conocimiento acerca de su rol en la administración de justicia y el papel en la lucha contra la delincuencia y el crimen a lo largo del tiempo. Peor aún, se desconoce la evolución y modificaciones producidas en su organización en correspondencia con los cambios gubernamentales o las orientaciones políticas de los gobiernos de turno. Se ignoran cuestiones trascendentales como la economía de la seguridad y el gasto en Policía así como la presencia e influencia que tuvo esta institución durante los procesos de expansión territorial del Estado. De igual modo, se ignoran los efectos que produjo la urbanización en la relación población-policía.

2. Orígenes del poder político y la profesión policial (1825-1982)

Bolivia es un país signado por un complejo itinerario de conflicto y violencia colectivos. Desde la creación de la república se experimentaron largos e intensos períodos de organización estatal tanto para enfrentar conflictos armados externos como para desplegar diversas expresiones de violencia política y social interna. Tomando en cuenta esta conflictiva construcción de la sociedad boliviana, resulta paradójico observar la ausencia de estudios académicos

---

[3] Los resultados de esos estudios sugieren que cuando el sistema político es incapaz de controlar la delincuencia pone en peligro su propia legitimidad. Correlativamente, se demuestra que la gente que tiene menos confianza en la Policía apoya menos al sistema político (*Ibid*.). Esta situación en Bolivia no ha variado en los dos últimos años (Seligson, 2000).

acerca del desarrollo y comportamiento de las instituciones de la fuerza pública. Más allá de breves ensayos de reconstrucción de la historia normativa, señalamiento de funciones y cambios en la organización policial (Mancilla, 1996; Molina, 1989), la información que hasta ahora existe sobre la Policía proviene de dos fuentes: trabajos monográficos producidos en los institutos de formación policial y medios de comunicación. Hasta la fecha, sólo dos valiosos trabajos históricos de carácter oficial abordan el tema, pero resultan insuficientes para comprender la densa y compleja trama política que experimentó esta institución desde su creación (Morales, 1976; y Molina, B. *et al*. 2002).

La Policía fue una institución marginal en la relación entre Estado y sociedad hasta mediados del siglo XX. Su relativa importancia en la vida nacional se explica por la debilidad jurídica del Estado frente a los ciudadanos y por el abrumador peso político y protagonismo recurrente del Ejército en el ámbito del orden público. El Ejército ocupó durante largos períodos el espacio y las atribuciones policiales, logró administrar sus recursos y dirigir su organización de acuerdo a intereses corporativos. Una vez derrotado el Ejército, durante la Revolución Nacional, la Policía adquiere un papel político mucho más activo y amplía la esfera de sus servicios a la comunidad en correspondencia con los profundos cambios que se producen en el Estado.

En este acápite se describe y analiza el desarrollo institucional de la Policía en la sociedad boliviana desde su temprana creación en 1826. Se trata de un primer esbozo del largo y controvertido proceso de construcción institucional jalonado por 156 años de continua crisis, inestabilidad y carencias normativas, además de sensibles limitaciones de liderazgo que enfrentaron los distintos regímenes gubernamentales para llevar a cabo la plena integración de la Policía al Estado, su modernización y profesionalización.

2.1. El fugaz declive del ciudadano-policía en guardián político (1826-1899)

Luego de más de 15 años de intensas luchas civiles que terminaron asfixiando al poder colonial, la nueva república intentó forjar un orden social y político democrático relativamente inclusivo. En este contexto, la seguridad externa e interna de la nueva república

adquirieron una importancia gravitante. No obstante la calma política de la que gozaron las administraciones de Sucre (1825-1828), Santa Cruz (1829-1839) y Ballivián (1841-1847), cada una de ellas forjó a su modo una concepción de organización policial basada en las premisas formales del orden liberal ilustrado[4].

La primera Constitución Política del Estado (1826) concibe la existencia de un aparato armado compuesto por una fuerza militar terrestre, una escuadra para la defensa marítima, un resguardo militar para el control del "comercio clandestino" y la organización de milicias provinciales para la preservación de la seguridad local. Se presumía que estas milicias cumplirían el papel de la Policía. No obstante, ese mismo año, el Mariscal Sucre dispuso la creación de intendencias y comisarías a través de la Ley Reglamentaria de 24 de junio[5], instrumento que fue asumido como el certificado de nacimiento de la Policía Nacional.

El enfoque del absolutismo ilustrado sobre el que se elaboró la primera Constitución Política del Estado pretendía crear una comunidad ordenada y armónica mediante una política racional que atribuía a la Policía una amplia gama de funciones y competencias expresadas en cuatro dimensiones relevantes: el "orden urbano", la "preservación de la salud pública", la prestación de "servicios policiales a las tropas del Ejército", y, lo más importante, la preservación de la "moral pública, orden político y auxilio a la justicia", es decir, la vigilancia social y el control político.

Cinco años más tarde, durante el gobierno de Santa Cruz (1829-1839), los cuerpos de la Milicia Provincial se transformaron, de acuerdo a la Constitución Política de 1831, en Guardia Nacional. Esta decisión convirtió al germen de lo que podía entenderse

---

4 Estas tres administraciones se caracterizaron por enfrentar un clima delincuencial prácticamente controlado y un nivel de conflictividad política interna relativa. Sin embargo, los tres gobernantes enfrentaron severas amenazas a la seguridad externa del país provenientes de Brasil, Perú y Argentina. Los tres gobiernos tuvieron que maximizar esfuerzos de organización militar para la defensa y proveer recursos económicos y logísticos que dañaron severamente la economía nacional.

5 Anuario de Leyes, Decretos y Órdenes de la República de Bolivia, año 1826.

como la Policía de la época —la Guardia Nacional, que nació, como hemos señalado, de las milicias provinciales— en un organismo militar y ya no policial. La Policía de entonces se redujo al funcionamiento de intendencias y comisarías policiales, ambas conformadas por gendarmes y celadores. Bajo esta lógica, en ese mismo año (1831) se aprobó el Reglamento de Policía que trató de superar los vacíos que había dejado el Código Penal respecto a "holgazanes", "juegos prohibidos" y "embriaguez", e igualmente propuso formalizar de manera mucho más amplia la función policial. En esa época, la magnitud de la delincuencia fue modesta. Al parecer, uno de los motivos de mayor preocupación para la seguridad pública residía en los "ladrones cuadrilleros", sujetos que atracaban los carruajes de remesas públicas y privadas en los caminos del país.

En esos años, el poder policial, además de concentrarse en la vigilancia de grupos poblaciones subalternos urbanos, amplió su esfera de trabajo en torno al control del espacio territorial y las relaciones sociales. A partir de la distribución territorial de sus efectivos en "cuarteles" y el desarrollo del patrullaje, debía dedicar parte de su tiempo y función al empadronamiento de edificios y casas particulares con la consiguiente labor censal.

En 1835, se incorporó personal militar a las intendencias policiales; los intendentes policiales eran, en su mayoría, oficiales del Ejército de Línea; la tropa policial se reclutaba entre los veteranos y los uniformes, el disciplinamiento y las prácticas punitivas contra los gendarmes eran similares a los de la milicia armada. La militarización policial no procedía únicamente por razones de orden y disciplina, sino por razones de índole económica, búsqueda de lealtad política y favoritismo prebendal. Aquello promovió la construcción de redes clientelares entre la autoridad política departamental, la estructura policial local y la organización militar.

Durante el gobierno de Ballivián, en 1842, la Guardia Nacional fue nuevamente reorganizada. En 1843 se aprobó el Código Militar, en 1844 el Código de Enjuiciamiento Militar y, en 1845, el nuevo Reglamento de la Policía. Este último intentó mejorar la administración burocrática de las intendencias policiales en dos ámbitos: la definición del estatuto de ciudadanía como requisito para el nombramiento de

intendentes y comisarios, y la determinación de la fuente y la composición de reclutamiento del cuerpo de gendarmes, dividiendo claramente las funciones policiales en tres grandes grupos: seguridad, salubridad y moral pública. Así pues, el Reglamento de la Policía de 1845 resulta esencial para entender claramente la distinción entre el concepto de seguridad y el de orden público. Finalmente, en ese mismo año, se determinó el funcionamiento de la administración policial dirigida a normar el manejo de los fondos policiales y la aplicación de multas.

El peso de la Policía en el marco de las relaciones de poder político, en esa época, fue extremadamente limitado si se toma en cuenta el sobredimensionamiento de los otros tres cuerpos militares: Ejército de Línea, Columnas Departamentales y Guardia Nacional. Estos tres organismos absorbieron gran parte del presupuesto nacional hasta la Guerra del Pacífico. Los minúsculos piquetes armados de Policía, concentrados en intendencias y comisarías, prácticamente vivían asfixiados por la abrumadora presencia de los cuerpos militares. La suma de gendarmes, celadores, comisarios e intendentes en el país, que en conjunto formaban la Policía de Seguridad, mantuvieron hasta 1870 un número bastante modesto de efectivos y armas que no sobrepasaron los 400 hombres. Asimismo, el gasto policial fue muy modesto, sobre todo comparado con el gasto militar: en 1840, solamente el 2,5% del presupuesto general correspondía a la Policía de Seguridad del país que sólo contaba con 181 hombres distribuidos en ocho capitales departamentales, frente al 57% que absorbían los tres mencionados cuerpos militares, el Ejército de entonces. Durante el gobierno de Ballivián hubo una ligera mejora, pero los efectivos policiales no aumentaron. Entre 1873 y 1888, dicho gasto tendió a decrecer del seis al cuatro por ciento en relación al Presupuesto General de la República. Además, los salarios misérrimos de estos funcionarios eran el mejor dispositivo que alentaba la corrupción, la deserción y el abuso de gendarmes y celadores en contra de poblaciones indefensas.

La existencia de jerarquías sociales, económicas, políticas y de prestigio entre cuerpos policiales y militares en ese tiempo, se hizo visible y competitiva dado el intenso fragor de la política nacional. Los piquetes policiales, pobremente dotados, casi sin lugar en la sociedad,

sin mando permanente, desorganizados y con grupos de gendarmes y celadores reclutados muchas veces a la fuerza, ocupaban el lugar más bajo en la escala de prestigio corporativo. Mientras la Guardia Nacional competía con el Ejército de Línea en el ajedrez político regional y nacional, la Policía trataba de abrirse paso en el marco de la influencia de los poderes locales, hasta el extremo de desatar escándalos públicos que exigían la intervención política.

El gobierno de Belzu (1848-1855) impulsó un dinámico acercamiento con una importante parte de la sociedad, los gremios de artesanos. El apoyo de la Guardia Nacional, compuesta en su mayoría por artesanos urbanos, logró que el régimen sobreviviera al mayor número de conspiraciones del siglo XIX promovidas por Velasco, Ballivián y Linares, por lo menos hasta 1855. Pero, la debilidad de los cuerpos policiales, la indisciplina reinante y su permanente vulnerabilidad a las actividades conspirativas, motivó que en 1856 los piquetes policiales se sometieran al Ministerio de Guerra.

Durante el gobierno de Linares (1857-1861) se priorizó la "regeneración moral" de la sociedad y la "preponderancia del sable". El mandatario de entonces, consideraba que el problema para el buen cumplimiento de las responsabilidades de la Policía, a pesar de los buenos reglamentos existentes, residía en la falta de condiciones carcelarias y colonias agrícolas, factores a los que sumó el constante indulto concedido a los criminales (Frontaura Argandoña, 1947: 245).

El manejo político de la fuerza pública fue uno de los mayores problemas para los caudillos militares durante los primeros años de la república. La Guardia Nacional no siempre mantenían lealtad al régimen, el Ejército de Línea vivía conspirando y los pobres piquetes policiales formaban parte del poder local al cual sucumbían constantemente. La creación de las columnas municipales (1861), una especie de Policía Municipal alternativa a las intendencias y comisarías, no dio resultados satisfactorios, pues a menos de un año de existencia, ya habían participado en múltiples intentos de conspiración política.

Durante el gobierno de Achá (1861-1864), los continuos abusos de poder, las severas limitaciones para cumplir tareas efectivas de orden público y un constante drenaje de los efectivos de la Policía,

afectó gravemente a la institución. En 1862, el Ministro de Gobierno pidió al Consejo de Estado redactar un Código de Policía como consecuencia, entre otras cosas, del sanguinario comportamiento del Intendente de Policía y sus comisarios durante los fusilamientos sumarios en el cuartel del Loreto en el episodio conocido como "Las matanzas de Yánez" (Moreno, 1954; Aranzaes, 1980: 169-176).

El gobierno de Melgarejo (1865-1871) aumentó el número de efectivos policiales, inflando el presupuesto e imponiendo cargas tributarias y logísticas a los departamentos. Utilizó las intendencias policiales como centros de tortura y abuso, persecución política e impunidad. Se privatizaron los piquetes policiales en los centros mineros, se toleró el conflicto con la Policía Municipal y se promovió la ocupación de su burocracia por miembros adictos al régimen. Entre 1862 y 1874, coexistieron cuatro cuerpos armados: el Ejército de Línea, la Policía Municipal (que luego se transformó en Columnas de Guarnición), la Guardia Nacional y la Policía de Seguridad.

Bajo el auspicio de los presidentes Morales (1871-1872), Frías (1872-1873 y 1874-1876) y Ballivián (1873-1874), se trató de introducir reformas dirigidas a comprimir los presupuestos y mejorar la subordinación militar y policial al gobierno. Se creó el primer Cuerpo de Celadores en la ciudad de La Paz. Además, el reglamento policial de 1871 introdujo el novedoso tema de la protección a los indígenas. Finalmente, se intentó proscribir el odioso empleo de la calificación discrecional de "la vagancia" como arma política para neutralizar a opositores políticos. Al mismo tiempo, el gobierno de Frías creyó que las libertades públicas serían defendidas mejor por los propios ciudadanos, a quienes distribuyó armas en las provincias de la costa, en Puerto La Mar, Cobija, Caracoles, Mejillones, Atacama, Chichas y Cinti, como un ejemplo a seguir en las otras ciudades[6].

Además de crear un verdadero desbarajuste en la nominación de los organismos policiales, la militarización del orden público en esta época se expresó de la manera siguiente: el Gobierno Nacional

---

6 Memoria institucional que el Ministro de Gobierno presenta a la Asamblea Ordinaria de 1874. Tipografía *El Cruzado*, Sucre, 1874. Anexos, págs. XV y ss.

contaba con una Columna de Orden, el Prefecto con un Cuerpo de Gendarmes y un Cuerpo de Celadores, y los municipios con sus respectivas intendencias. Ante la falta de definición de las funciones de cada uno de estos organismos, el gobierno fijó atribuciones a ambos cuerpos policiales (gendarmes y celadores). El Cuerpo de Celadores sería el responsable de la seguridad, entendiéndose como tal la prevención y represión de los delitos así como el auxilio oportuno a los ciudadanos. En cambio, el Cuerpo de Gendarmes sería responsable del orden público, esto es, la prevención y represión de todos aquellos factores perturbadores del buen gobierno local tales como rebeliones, sedición, asonadas, motines y cuanta actividad política no permitida atente contra el gobierno.

En 1874, la organización policial se puso a órdenes del Comandante General del Departamento (Prefecto). Finalmente, fue en 1876 cuando los cuerpos policiales se sometieron a la administración del Ministerio de Guerra[7], dando así el primer paso en el intento de institucionalizar la administración policial. No obstante, los prefectos intentaron mantener su tradicional discreción respecto a la contratación de personas leales a su cargo político. Por otra parte, los efectos perversos de la militarización policial fueron las prácticas de violencia ejercidas contra los conscriptos del Ejército de Línea que muy pronto se trasladaron al interior de las fuerzas policiales.

El esfuerzo para convertir a la Policía en un auxiliar sustantivo de la justicia y la preservación de los derechos constitucionales fue mínimo debido a la insignificante incidencia de la problemática social, fenómeno indirectamente controlado por la rígida estructura colonial heredada y la continua militarización de la sociedad urbana. Asimismo, al parecer, hasta fines del siglo XIX el panorama del delito y la criminalidad no constituía un problema de magnitud como para colocar la reforma policial en el mismo nivel de la modernización de la administración de justicia. Por ello, la prioridad de los gobiernos acerca de la eficacia policial estaba básicamente vinculada al orden público más que al auxilio judicial.

---

[7] Circular del 21 de enero de 1876. Columnas de Policía. El arreglo depende de los comandos generales. Colección Oficial de Leyes, Decretos y Órdenes, 1842.

Los gobiernos conservadores de la posguerra del Pacífico se caracterizaron por la necesidad de proteger la estructura social existente, conservar la estabilidad económica y promover las libertades políticas, traspasando parte del tema de la seguridad a manos privadas (las compañías mineras que organizaron su propia policía). Los representantes de los partidos políticos concebían que el "orden y la ley" constituían los pilares sustantivos para el desarrollo económico, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la modernización del país (Condarco Morales, 1985: 531ss.).

Desde 1884, los cuerpos policiales ampliaron la esfera de su función al involucrarse en el control electoral. Su desempeño fue clave durante los comicios nacionales de 1888, 1892 y 1896, y durante las elecciones municipales. A pesar de la declaración gubernamental de mantener su neutralidad política, la Policía formó parte de las estrategias de disuasión, control y represión de los votantes opositores. Junto a los caciques oficiales, las fuerzas policiales operaban como maquinaria de control territorial impidiendo la llegada del voto de la oposición y ejercitando el cohecho electoral.

En diciembre de 1886, se llevó a cabo el intento de modernizar la Policía, aprobando la Ley Reglamentaria de la Policía de Seguridad (bajo esa denominación —Policía de Seguridad—, además, se agrupaba al conjunto de policías creadas hasta entonces bajo el impulso de los intereses políticos). Por primera vez desde su creación, se definía claramente el papel de la Policía con arreglo a premisas liberales modernas. Así, se establecía que "La Policía de Seguridad, tiene por objeto la conservación del orden público, el resguardo de las garantías personales y reales, la prevención del delito y faltas, y la persecución de los delincuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autoridades que deben juzgarlas[8]". Sin duda, la nueva ley concebía la función policial como un vehículo de integración ciudadana al Estado de Derecho al enfatizar tanto la protección de los derechos como la seguridad física de los individuos.

---

8 Ley Reglamentaria de la Policía de Seguridad, 9 de noviembre de 1886. Colección Oficial de Leyes, Decretos y Órdenes, 1886.

Sin embargo, el intento de convertir a la Policía en un cuerpo sujeto a un renovado poder civil, con una economía jurídica, cambio de valores y organización congruente con el nuevo espíritu preventivo, accesible a la ciudadanía, conciliador e integrado al poder judicial, no pudo llevarse a cabo durante los gobiernos conservadores debido a la continua crisis de orden público, la emergencia de conflictos indígenas y los conflictos interpartidarios a nivel regional y local. Los problemas ya crónicos del organismo del orden, como el reclutamiento, la deserción, la indisciplina y los salarios misérrimos, no desaparecieron.

La precariedad institucional de la Policía era evidente no sólo por la pobre cobertura geográfica sino por su propia organización, burocracia y mandos político-militares. El abuso de poder y las prácticas de corrupción policial tampoco sufrieron grandes modificaciones. La imposición de multas —muchas veces arbitraria— generó muchas críticas por parte de la sociedad, a través de la prensa. En 1896, el gobierno intentó poner freno a ello mediante el uso de "papel especial para imponer multas".

Los movimientos de resistencia indígena frente a las operaciones de revisitas y los impuestos prediales exigieron una fuerza pública flexible, muy bien dotada y rápida, que sólo la militarización de los piquetes policiales podía ofrecer. Prefectos, subprefectos y corregidores se dieron a la tarea de solicitar cuantas veces creían necesario el auxilio de las tropas militares para contener la rebeldía indígena, tanto en el Altiplano como en el Chaco (Cf. el episodio de Kuruyuki, en enero 1892). Además, a las respuestas sangrientas de los gobiernos se sumaba la aplicación de estrategias de confinamiento y explotación laboral en contra de los indígenas detenidos.

Los abusos policiales eran frecuentes en medio de la ausencia de normas y el clima de beligerancia política atizada por las pugnas electorales. Los gendarmes formaban parte de las estrategias de violencia y represión política. Los estados de sitio, declarados regionalmente, abonaban las condiciones para el ejercicio discrecional de la fuerza contra los opositores a quienes era frecuente arraigar, allanar domicilios, confinar a lugares malsanos, deportar a países vecinos u hostigar hasta el agotamiento.

La imagen policial que construyó la sociedad en estos primeros años de la república se erigió sobre tres pilares controvertidos: 1) exceso en el uso de la fuerza; 2) discreción en la aplicación de multas y relación conflictiva con otros poderes públicos; y 3) limitaciones culturales propias de la sociedad urbana, poco habituada al respeto de las normas y de las instituciones. La falta de cooperación y comprensión ciudadana en torno al trabajo policial constituía un enorme obstáculo. Las elites, con su tradicional aureola señorial y su espíritu de superioridad racial, despreciaban el ejercicio de la autoridad y la aplicación de las leyes en la medida en que se creían los portadores natos de la civilización y el progreso.

2.2. Nuevo orden político y fracaso de la reforma policial (1900-1935)

2.2.1. Liberales y policías (1900-1920)

A principios del siglo XX, el país vivió un prolongado período de paz relativa, pero esto no supuso la eliminación de la violencia política e institucional entre 1899 y 1920, pues la formación de las organizaciones sindicales en el ámbito urbano y en las minas constituyeron una seria fuente de preocupación para los patrones y empresarios mineros. Las luchas campesinas, a su vez, se multiplicaron en el ámbito rural.

A partir de la segunda gestión del Presidente Montes (1914-1917), el orden público urbano empezó a sufrir alteraciones considerables debido al clima de violencia instaurado durante las elecciones parlamentarias y municipales. La dinámica urbana, la prosperidad económica y la circulación de recursos monetarios, favoreció el crecimiento de la delincuencia común.

Los cambios producidos por el liberalismo también afectaron a la fuerza pública. El Ejército de Línea fue el más beneficiado con el proceso de modernización del Estado, debido, entre otras cosas, a la necesidad de articular la identificación del cuerpo de oficiales con los nuevos postulados ideológicos que presidía la emergente era liberal. Además, se requería un Ejército más disciplinado para ejercer el control social y político sin interferencias, al amparo del nuevo orden

hegemónico. Para ello, en 1904, el gobierno contrató los servicios de un grupo de oficiales franceses a la cabeza del veterano Cnl. Jacques Sever. La denominada "misión militar francesa" fue reemplazada después, en 1911, por la "misión militar alemana", dirigida por el My. Hans Kundt.

A diferencia de la prioridad otorgada a la reforma militar, el interés liberal por la modernización de la Policía de Seguridad fue inicialmente limitado. Los defectos atribuidos a su funcionamiento se constituyeron en el mejor argumento del nuevo régimen para cuestionar el fracaso de la política de orden público que había llevado a cabo el ciclo conservador.

El problema de la reducida cantidad de efectivos policiales fue corrigiéndose con el paso de los años, en correspondencia con el mejoramiento de la economía nacional, pero también con el incremento del desorden público. En 1905, el país contaba con 1.103 policías; en 1910 con 1.499; y en 1915 con 1.825 efectivos. Esto suponía una relación de un policía para cada 2.007 habitantes a principios de siglo. La relación policía-habitantes también fue mejorando con el tiempo: en 1910 existía un policía para cada 1.416 habitantes; en 1920 uno para cada 1.023; y en 1930 un policía para cada 826 habitantes. Sin embargo, gran parte del territorio nacional, particularmente la región oriental, carecía de la presencia estatal.

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, las quejas de la Policía eran constantes, no sólo por el salario misérrimo de su personal sino por las condiciones infrahumanas en las que vivía la mayor parte de sus efectivos. En muchos casos, los cuarteles eran alquilados, en otros, las instalaciones policiales compartían locales prefecturales menesterosos y marginales. Al parecer, entre 1900 y 1930, la situación no había cambiado nada en comparación con el siglo pasado. El tratamiento salarial a los policías nunca fue homogéneo, mucho menos justo ni equitativo. Además de las diferencias regionales, los niveles salariales entre funcionarios policiales también fueron discriminatorios. Para las autoridades, el problema salarial fue una de las razones que justificaban los bajos niveles educativos de los gendarmes, las limitaciones que ofrecían en el servicio y los abusos que cometían en contra de la población.

La falta de recursos económicos para sostener el trabajo policial fue una constante a lo largo de todo el período liberal. Comparativamente, el presupuesto para el Ejército era cuatro veces mayor que el de la Policía. Mientras el Ejército disponía en promedio un 19% en relación al Presupuesto General de la Nación entre 1900 y 1932, la Policía sólo consumía, en el mismo período y en promedio, el 5,2%.

El agotamiento del largo ciclo liberal dio lugar a la recomposición de la fuerza pública por la vía de la privatización, el clientelismo y el patrimonialismo policial. El presidente Montes creó en 1917 la "Guardia Blanca", un grupo paramilitar que entró en escena en múltiples ocasiones electorales entre 1917 y 1920 para frenar el ímpetu republicano. De esta forma, entre 1915 y 1925, la fuerza pública estatal se vio flanqueada por la existencia de fuerzas paralelas y semiprivatizadas apoyadas política y económicamente por los gobiernos de turno al calor de la competencia por el poder.

2.2.2. Iniciativas de reforma policial

El caudillismo localista, las lógicas cacicales de poder y la privatización de la fuerza pública, convirtieron a la Policía en una suerte de patrimonio exclusivo del poder político para fines privados. El desorden público expresado mediante la conspiración, infidencia y matonaje político, fueron el eje de la actuación policial en desmedro de funciones vinculadas con la protección de las garantías personales, los bienes públicos y la seguridad de las personas. Pese a ello, el reclamo permanente por la reforma de la institución provenía de la propia Policía.

Entre 1900 y 1935 se intentaron llevar a cabo tres experiencias fallidas de reforma. Dos de ellas durante la administración del gobierno liberal, y la tercera, durante el breve período gubernamental de la Junta Militar, encabezada por el Gral. Blanco Galindo, en 1930. Este último sentó las bases para la posterior modernización de la Policía y su nacionalización, un proceso iniciado en 1935.

Si bien en este periodo el gasto policial y el número de efectivos aumentaron ligeramente, nunca mejoraron en proporción a las necesidades relativas del servicio. No obstante, se aplicaron diversas

estrategias para compensar el vacío de autoridad policial en el territorio nacional. Una manera de mejorar la cobertura del servicio policial en las ciudades de Oruro y Potosí consistió en autorizar la privatización de los servicios policiales en los centros mineros más importantes[9]. La aprobación de la Ley de la Policía Rural, en noviembre de 1901, también contribuyó a privatizar la fuerza pública en el campo.

En esos primeros años de siglo se introdujeron algunos cambios dirigidos a mejorar la respuesta policial para el control del orden público, buscando dotarla de una mayor movilidad, cohesión operativa, capacidad de fuego, disciplina y una mayor jerarquización. De hecho, desde 1909, una de las condiciones para la incorporación de personal a la Policía fue el previo cumplimiento del servicio militar obligatorio[10]. De esta forma y desde entonces, la Policía estaba predominantemente formada por ex conscriptos del Ejército. Por otro lado, el gobierno envió un grupo de funcionarios policiales a Buenos Aires a recibir capacitación en seguridad, investigación e identificación. Entre 1905 y 1910 se empezaron a crear pequeños laboratorios criminalísticos en las ciudades de Oruro, La Paz y Cochabamba con el apoyo de personal extranjero contratado para este fin. La adhesión de la Policía de La Paz al Convenio Internacional de Policía, suscrito en Buenos Aires el 20 de octubre de 1905, sirvió para reinterpretar la necesidad de modernizar el cuerpo policial boliviano. Este convenio planteó la conveniencia de mejorar la capacitación del personal y el emplazamiento de vínculos internacionales en el campo de la criminalidad organizada, migración y transferencia de información entre las policías de la región (Cardozo, 1925). Sin embargo, a fines de la primera década del siglo XX, los problemas policiales no parecieron haberse modificado. La reputación policial tampoco cambió ya que no se había logrado mejorar el reclutamiento de personal ni se habían operado cambios significativos en la organización y administración de la institución.

---

9 La empresa Aramayo Francke y Co. Ltda. recibió la autorización respectiva para la organización de una fuerza policial en Quechisla. Resolución de 23 de mayo de 1909. Colección Oficial de Leyes, Decretos y Órdenes, 1909.

10 Los cuerpos de Policía no aceptaban en sus filas a quienes no hayan hecho el servicio militar. Colección Oficial de Leyes, Decretos y Órdenes, 1909.

El segundo intento de reforma institucional, más ambicioso y planificado que el anterior, se puso en marcha con la Ley de Nacionalización de la Policía de Seguridad, aprobada en febrero de 1910. La nacionalización policial respondió a la insostenible crisis de autoridad, jurisdicción, recursos, administración de la fuerza pública y competencia institucional. Por lo mismo, la centralización de la fuerza pública era imprescindible para garantizar el orden intra-oligárquico, afectado por las primeras señales de interpelación militar a su papel represivo, en un contexto de constante aumento de conflictos rurales, la tenaz resistencia indígena a la construcción de tramos ferroviarios, el aumento del contrabando en las regiones fronterizas y el lento pero vigoroso proceso de organización laboral en los centros mineros, así como la mayor visibilidad y participación política de los gremios urbanos.

Tres años después de su aprobación, la Ley de Nacionalización de la Policía de Seguridad parecía no haber producido los resultados esperados. Diversas causas obstaculizaron el desarrollo institucional: problemas presupuestarios, resistencia de los prefectos a perder privilegios, falta de compromiso de los intendentes con las reformas propuestas e inercias organizacionales, además de la corrupción imperante, las deficiencias de personal en las nuevas funciones de investigación, identificación, inspección y administración, la inexistencia de locales policiarios y la falta de estímulos profesionales, económicos y sociales.

Frente a la acumulación de problemas que impedían llevar a cabo esta reforma, el gobierno propuso aplicar nuevas medidas. Además de la creación de la Dirección General de la Policía de Seguridad, llevó a cabo una drástica reforma administrativa basada en los siguiente aspectos: 1) creación de la carrera policial basada en la inmovilidad de sus funcionarios; 2) sujeción del personal a reglas administrativas y susceptibles a procesos judiciales y sumarios internos; 3) jubilaciones y montepíos; 4) creación de un escalafón jerárquico a través de una ley de ascensos; 5) reelaboración reglamentaria; y 6) reforma del sistema administrativo. Sin embargo, años más tarde, los informes oficiales no dejaban de cuestionar las deficiencias administrativas, la corrupción institucional, los problemas disciplinarios y la propia resistencia policial a las iniciativas de modernización.

En cambio, las reformas policiales de naturaleza política tendieron a mejorar la respuesta represiva ante los desórdenes públicos a través de la creación de piquetes policiales montados y armados. De igual forma, se crearon policías ambulantes fronterizas. Éstas, originalmente destinadas a luchar contra el contrabando en las fronteras, fueron recurrentemente inducidas a incorporarse a las tareas represivas contra las sublevaciones indígenas. El aumento del clima electoral competitivo obligó a perfeccionar los métodos de infidencia policial, delación y espionaje, además de promoverse políticamente el apoyo policial a trabajos informales del oficialismo para desalentar la participación política de los adversarios circunstanciales.

2.2.3. Nacionalización precaria: violencia política y crisis policial (1920-1935)

El 12 de julio de 1920, militares descontentos y seducidos por Bautista Saavedra, junto a una fracción disidente del Partido Republicano, llevaron a cabo el primer golpe militar moderno en el país. Aquello, indirectamente, desató un período de intenso conflicto político, pugnas regionales, protestas indígenas y un clima beligerante de conspiración. Ante ese panorama, el gobierno nacido del golpe se vio obligado a definir una estrategia policial para neutralizar el acoso a lo que ya en ese momento era un régimen moribundo, el régimen liberal que había logrado detentar el poder durante dos décadas de monopolio político.

En efecto, el gobierno de Saavedra enfrentó un clima de permanente inestabilidad. La rebelión indígena en Achacachi (La Paz), las agitaciones laborales, la conspiración política y las tensiones regionales fueron creciendo en intensidad desde las ciudades hacia las zonas fronterizas del país. Aunque el temor del gobierno se afincaba más en un nuevo y probable al golpe de Estado que en amenazas reales, lo cierto es que emprendió una sañuda represión contra aquellos que consideraba el ala militar del liberalismo.

Para hacer frente a esta continua espiral de hostigamiento e inestabilidad, el gobierno de Saavedra tuvo que diseñar una compleja pero a la vez eficiente estrategia de control político sustentada en cuatro pilares: 1) creación de la Guardia Republicana; 2) manejo prebendal

y clientelar del Ejército; 3) control político de la Policía de Seguridad; y 4) implantación de mecanismos de espionaje y delación política. La dirección de toda la estrategia se confió al Gral. Kundt, quien prácticamente se convirtió en un poderoso comisario político. Además de poseer un gran poder e influencia sobre Saavedra, Kundt controlaba toda la estructura militar y policial desde la Jefatura del Estado Mayor del Ejército.

La Guardia Republicana era un cuerpo policial-militar represivo que tenía el propósito de crear lealtades, cohesión partidaria y una firme identidad política frente a sus adversarios. De esta forma se expresó —aunque parcialmente— el denominado "culturalismo mestizo" (Irurozqui, 2000: 305). La Guardia Republicana, según Irurozqui, era "un cuerpo integrado por milicias populares y por una fuerza policial paramilitar, cuyo origen estaba en las mazorcas electorales destinadas a proteger a sus dirigentes y arremeter contra los contrarios. El resultado fue la persistencia del binomio tradicional 'ciudadanos contra chusma' con el matiz de que ahora la última sostenía al gobierno e iba a dar rienda suelta a su 'resentimiento popular y étnico'" (*Ibid.:* 306).

La organización de la Guardia Republicana fue confiada por Saavedra al Cnl. Andrés Valle. En 1923, se le agregó el Batallón "Saavedra". La creación de este organismo y su desempeño represivo, que transgredió todo cálculo legal, generó una agria polémica con los medios de prensa de la oposición y produjo una especie de indisposición interna en el Ejército de Línea, provocada tanto por la presencia inconstitucional del Batallón "Saavedra" en el Palacio de Gobierno y en el Congreso Nacional como por tener mejores armamentos y equipamientos. Para disolver este incómodo clima, el gobierno de Saavedra tuvo que apelar a decisiones políticas, una de ellas, la designación de prefectos militares con gente de su confianza. Al mismo tiempo, Saavedra mejoró los sueldos de los oficiales del Ejército a costa de la significativa disminución del gasto de la Policía en las fronteras del país y frente a la desafiante protesta de los sargentos del propio Ejército a quienes mantuvo su precario salario.

Si bien en 1924 la situación de la delincuencia era un asunto que se encontraba bajo control relativo, los problemas policiales eran

prácticamente los mismos: déficit de tecnificación, ausencia de escalafón y falta de personal en la burocracia administrativa. La miseria en la que vivían los policías servía de notable estímulo a estas actividades encubiertas. Esta situación explica, en parte, la expansión de los servicios de espionaje que abrió un nuevo mercado de ilicitudes, dobles morales, tráfico de lealtades, venalidad y corrupción policial. De acuerdo a los cálculos del Encargado de Negocios de Estados Unidos, en 1922 existían unos 300 agentes infiltrados en la burocracia y las calles, y para 1925, ese número superaba los 1.200, 300 de los cuales trabajan exclusivamente en la ciudad de La Paz (Dunkerley, 1987: 116-229).

El nuevo gobierno elegido poco después, encabezado por Hernando Siles (1925-1930), recibió una pesada y perniciosa herencia, signada por la existencia de centenares de espías políticos, una fornida burocracia policial, una costosa Guardia Republicana y la miserable situación económica en la que vivían los efectivos de la Policía de Seguridad distribuidos en los departamentos. Siles enfrentó también problemas críticos respecto a la acumulación no resuelta de enconos entre el Ejército de Línea y la Guardia Republicana.

La primera tarea que emprendió Siles fue el desmantelamiento de la Guardia Republicana. Posteriormente, y casi a regañadientes, tuvo que "despedir" al Gral. Kundt, asignándole la misión de explorar mercados en Europa y Estados Unidos para futuras adquisiciones militares. Si bien este gobierno desplegó esfuerzos para limitar la intromisión policial en actividades políticas, acuartelando a sus efectivos durante los actos electorales, el debilitamiento del tradicional clientelismo sobre la Policía fue más el resultado de la precariedad material que del éxito de la virtud gubernamental. Pese a ello, los ministros de Gobierno no dejaron de prometer la fundación de escuelas policiales, establecer definitivamente un escalafón y, al igual que en el Ejército, contratar misiones policiales extranjeras, tomando contacto en 1927, por ejemplo, con la Guardia Civil española.

Las promesas de reforma policial continuaron ininterrumpidamente a lo largo de todo el gobierno de Siles sin que prosperara ninguna iniciativa. En los hechos, la desatención gubernamental a las necesidades de la Policía de Seguridad llegó a límites extremos, condenándola

a vivir en condiciones miserables. Si bien en 1926 el presupuesto del Ministerio de Gobierno era del 6,8% en relación al Presupuesto General de la Nación, en 1931 dicho monto se redujo al 3,77%.

Pese a los problemas que enfrentó la Policía, el gobierno trató de ampliar la autoridad estatal hacia los centros mineros creando la Policía Minera en 1927, policías ambulantes para el control de la construcción del ferrocarril en 1928, y puestos policiales en el oriente del país. De igual manera, en 1928, luego de varios años de inactividad, se restableció la Dirección General de la Policía, pero sin mucho éxito.

En cambio, se reforzó la capacidad represiva de la Policía para frenar los desórdenes públicos a través de la creación de regimientos de carabineros. Estas unidades constituían una poderosa organización militarizada al mando de oficiales del Ejército, semejante a la Guardia Republicana de Saavedra. Junto al restablecimiento de la Dirección General de Policía en 1930, la mayor reforma policial residió en la concentración de sus efectivos en las ciudades, dejando las provincias desguarnecidas y al amparo únicamente de corregidores y subprefectos.

Así pues, la nacionalización y centralización de los regimientos de carabineros facilitaron su rápida conversión en unidades militares de combate una vez que estalló la Guerra del Chaco (1932-1935). Una de las tareas más importantes que cumplió la Policía durante la guerra fue la conscripción a través del reclutamiento y captura de omisos en las áreas rurales. Junto a la Policía, operó una fuerza paramilitar con amplias facultades para usar la fuerza, la denominada "Legión Cívica", constituida en una fuerza armada del Estado en el frente interno.

Un obsesivo anticomunismo, madurado durante toda la década de 1930, llevó al Presidente Salamanca (1931-1934) a plantear el proyecto de la "Ley de Defensa Social" en 1931. Este proyecto de ley consistía en otorgar al Presidente poderes extraordinarios para reprimir discrecionalmente a la oposición política que, a su turno, incluía al movimiento obrero y campesino. Aunque la ley no logró ser aprobada, en los hechos el Ejecutivo la puso en práctica (Klein, 1968). Consecuentemente, el planteamiento de mantener un orden social

riguroso fortaleció el papel represivo de la Policía asignándole mayores efectivos y recursos en plena campaña del Chaco y previa a ella[11].

2.2.4. Balance de la época: cambios y continuidad en la organización y el gasto policial

La prensa escrita fue constante en su crítica contra el abuso del poder político y la fuerte influencia que ejercían los partidos de gobierno en el control del trabajo represivo policial. De la misma manera, cuestionó la problemática de la corrupción policial, sus limitaciones técnicas, la problemática del personal y su ineficacia, así como la falta de condiciones materiales para llevar a cabo sus tareas básicas.

A pesar de las limitaciones, durante la primera década del siglo XX, la organización policial tendió a cambiar lentamente en el país a través de la creación e incorporación de nuevas formas de trabajo, equipo, personal y accesorios técnicos. Entre 1905 y 1907 fueron disueltos los tradicionales patrones de vigilancia ciudadana sustentados en el trabajo de celadores, rondines y vigilantes diurnos y nocturnos en las capitales departamentales. Asimismo, en 1904, el gobierno de Montes eliminó las Columnas Departamentales, una organización policiaco-militar cuya fuerza se encontraba a disposición de los prefectos.

La centralización del Poder Ejecutivo en La Paz permitió que la Policía de Seguridad de esta capital se constituyera en el referente para las innovaciones organizacionales en el resto del país. En 1905 se creó la primera "Sección de Investigación Criminal", denominada originalmente "Sección de Pesquisa". Después de ocho años de experimentación, esta repartición recién logró expandirse al resto de las policías de seguridad. Ese mismo año, en reemplazo de las Columnas Departamentales, se creó la "Sección de Inspección", una suerte de piquete militar-policial bajo mando, organización y entrenamiento militarizado, especializado en el control del orden público. El resto de los departamentos del país lo adoptó recién en 1914.

---

11 Resolución Suprema de 2 de abril de 1932 de la Policía en la que se autoriza el pago adicional del servicio contemplando los aumentos en el Departamento de La Paz. Compilación de Legislación Policial, pág. 154.

En 1916 se logró nacionalizar y uniformar el funcionamiento de las "comisarías policiales".

Entre 1910 y 1920, aparecieron diversos cuerpos de policías, entre ellos, las policías ambulantes (Cochabamba 1917, Oruro, 1918, Chuquisaca, 1919), Policía Montada (Oruro, 1907) y policías de Caballería e Infantería (Oruro-Potosí, 1914-1917), todas ellos bajo patrones militarizados. El primer escuadrón de carabineros surgió en La Paz, en 1913, y el proceso se expandió al resto del país entre 1918 y 1919. Si bien en 1930 se creó el primer regimiento policial en la ciudad de La Paz, sólo después de la Guerra del Chaco, a partir de 1937, se incorporó esta figura como centro de gravedad policial en el resto de los departamentos del país.

No obstante los tres intentos fallidos de nacionalización policial que se pretendió llevar a cabo a través de la creación de la Dirección General de la Policía, en 1913, 1927 y 1930, su funcionamiento recién empezó a normalizarse después de la Guerra del Chaco. El Ministerio de Gobierno, por su parte, mantuvo una relación distante con los cuerpos policiales; las autoridades prefecturales monopolizaban el control policial. En este contexto, durante las cuatro primeras décadas del siglo XX, dicho Ministerio no modificó ni el tamaño ni la organización de su burocracia. Entre 1900 y 1920, casi el 92% del presupuesto del sector estaba distribuido en las prefecturas y sólo el 8% se concentraba en la burocracia ministerial de La Paz. Recién a partir del gobierno de Saavedra el gasto del Ministerio de Gobierno empezó a subir del 5,86% en 1920 al 16,33% en 1935. Por cierto, este ajuste supuso una drástica reducción del gasto policial en las prefecturas, cuya asignación se redujo del 94,14% en 1920, al 83,6% en 1935.

Así pues, entre 1900 y 1935, el gasto en la seguridad pública mantuvo una suerte de inercia estructural puesto que gran parte de los recursos se destinaban al pago de salarios. Por lo mismo, una de las mayores dificultades para la modernización policial residió en su rigidez presupuestaria, además del creciente uso de recursos destinados a labores informales de infidencia, sofocación de desórdenes públicos en el área rural y gasto en materiales y suministros.

2.3. Entre la disolución del orden tradicional y la ambigua construcción de la identidad policial (1935-1952)

La liquidación del viejo sistema de partidos políticos y el derrumbe de su aparato represivo, durante y después de la Guerra del Chaco, constituye el punto de quiebre del dominio de la oligarquía liberal del estaño, erigido sobre los escombros de la Guerra Federal. Los 17 años que mediaron entre el cese de hostilidades y el inicio de la Revolución Nacional fueron, al parecer, los más conflictivos y turbulentos en la vida política boliviana a lo largo de la historia del siglo XX.

La recurrencia a la violencia política, como arma de dirimición entre la estructura tradicional que estérilmente trató de conservar su poder y las fuerzas sociales y políticas emergentes, fue una constante en este periodo. La inestabilidad, confusión y desorden, constituyen la radiografía de la época, signada por cruentas formas de resolución armada. Otro indicador importante que permite constatar el clima de conflicto político durante la posguerra es la crónica inestabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos, los ministros de Gobierno, funcionarios clave en el control del orden público. La inestabilidad y el tenso clima político también afectó a las autoridades policiales que empezaron a adquirir un mayor protagonismo e importancia, además de constituir un factor clave para frenar la conspiración y reprimir a los opositores. La presencia de oficiales del Ejército Nacional al mando del cuerpo policial constituye una señal objetiva del predominio militar que caracterizó el período.

Estas estrategias derivaron en el crecimiento vertiginoso de la burocracia represiva, uno de los recursos más usados para silenciar a la oposición política. En este contexto, desde fines de la década de los años 30, la Policía se constituyó en el centro de gravedad del orden público compitiendo con el Ejército Nacional en eficacia y también en lealtad política. Una de las expresiones más importantes que permite comprender la magnitud y el temor del régimen tradicional frente a la posibilidad de perder su poder secular fue el reiterado intento de legalizar recursos represivos apelando al uso discrecional de la fuerza pública. Con esto se esperaba contrarrestar la influencia de la oposición social, fuertemente impregnada de ideales comunistas

provenientes de Europa. Dichos intentos fueron promovidos en este período por el presidente Daniel Salamanca con la aprobación de la ya referida Ley de Defensa Social en 1931; a él le siguió Germán Busch, que prohibió en 1938 toda acción y difusión de propaganda comunista. Finalmente, Enrique Peñaranda, inspirado en la Ley de Defensa Social de Salamanca, presentó en 1942 un proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana que no prosperó.

El proceso de construcción de la burocracia represiva, iniciada a principios de los años 20, fortalecida y ampliada durante las dos siguientes décadas, se acompañó de estrategias de control y dominio prebendal sobre los cuerpos armados. Las transformaciones que experimentó la Policía fueron significativas. La burocracia y los servicios de información policial sufrieron importantes cambios como el aumento de personal, la asignación de nuevas funciones así como su centralización y expansión nacional. Más allá de la necesidad de disponer de un cuerpo policial sólido, mejor organizado nacionalmente y sujeto a nuevas pautas de eficacia institucional para enfrentar el emergente tablero de tensiones y conflictos políticos, la incorporación de reformas en la Policía se hizo prioritaria e ineludible en correspondencia con los efectos sociales, políticos y militares provocados por la posguerra.

Los efectos de la guerra afectaron, en primer lugar, al Ejército Nacional. Como consecuencia del Tratado de Paz, celebrado con el Paraguay en julio de 1935, el Estado boliviano se comprometió a reducir significativamente sus efectivos militares. La reducción de las plazas en el servicio militar obligatorio fue dramática. Mientras en 1936 todavía se contaba con 26.291 soldados instruidos, en 1937 se redujeron a sólo 10.064; en 1939 a 9.675; en 1941 a 7.238; y en 1943 a 6.516 soldados[12]. La contracción del aparato militar otorgaba menos posibilidades de usar discrecionalmente su capacidad represiva para sofocar conflictos internos. En cambio, los efectivos policiales crecieron en más del 100%, puesto que si en 1932 llegaban 3.216 policías, en 1951 ya sumaban 7.185.

12 Escuela de Altos Estudios Nacionales, Tesis sobre Movilización, La Paz, 1962.

En segundo lugar, la reforma policial empezó a formar parte del cálculo político del propio Ejército Nacional. La intervención directa del Ejército en la administración estatal, desde 1936, exigía, por una parte, evitar su exposición pública para no ser objeto de crítica social, y por otra, se comprendió que las frecuentes tareas en el control del orden público, tanto urbano como rural, fueron catastróficas para su desarrollo profesional en tiempo de paz, situación que se puso en evidencia durante la guerra.

En tercer lugar, la reforma policial era una cuestión impostergable puesto que la guerra produjo efectos sociales y económicos de diversa naturaleza que requerían ser controlados por una fuerza pública mucho más eficiente y mejor preparada. Uno de los efectos más importantes fue la presión migratoria hacia las ciudades, las nuevas expresiones de organización sindical, conflictos patronales y el significativo aumento de demandas ciudadanas de seguridad. No fue menos desdeñable la problemática social expresada en la fragmentación y abandono familiar, en el aumento de la tasa de divorcio, los conflictos interpersonales, y un considerable incremento de la delincuencia y los delitos pasionales.

En cuarto lugar, la posguerra produjo un conjunto de problemas de orden económico que exigía una respuesta no sólo a nivel local, por parte de los municipios o prefecturas, sino del propio Estado. El fenómeno inflacionario y la carestía de víveres produjo una espiral de especulación comercial que el gobierno debía hacer frente para evitar presiones sociales. Frente a este problema, el gobierno creó, en 1936, la Policía Comercial en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Santa Cruz[13].

Finalmente, las reformas policiales también reflejaron, a su manera, la profunda crisis del aparato militar represivo a lo largo del período analizado. Entre 1935 y 1952, el Ejército Nacional vivió el período más prolongado y de mayor conflictividad interna del siglo XX, el mismo que terminó con su derrota política y militar en las jornadas

---

[13] Resolución Suprema de 28 de agosto de 1936. Compilación policial, *op. cit.* pág. 169.

de abril de 1952. En efecto, los militares, además de mostrarse sensibles al fragor de las ideologías políticas emergentes en la posguerra, tenían viejos conflictos intra-corporativos acumulados durante la guerra. Además de las naturales adscripciones ideológicas, unos a favor del *statu quo* oligárquico, otros a favor del nacionalismo contestatario, existían disputas generacionales y de competencias profesionales, muchas veces encubiertas en la organización de logias, que fueron dirimiéndose al calor de los conflictos políticos.

En enero de 1937, los cuerpos departamentales de la Policía de Seguridad departamentales se disolvieron a raíz de la creación de un nuevo cuerpo institucional: "Carabineros de Bolivia". Si bien es cierto que el camino de la nacionalización y modernización policial ya había sido trazada en 1936 por el Director Nacional de Policía, Cnl. Zacarías Murillo, un oficial veterano en la gestión policial de fines de la década de los 20, la llegada de una misión policial extranjera le otorgó un enorme vigor al proceso. La contratación de policías italianos, en pleno desarrollo fascista europeo, además de reiterar la naturaleza corporativa que había adquirido el gobierno del presidente Toro, se encargó de impulsar un conjunto de cambios cuyo énfasis inicial se concentró en la burocracia del Ministerio de Gobierno, lugar desde el cual se promovieron, posteriormente, reformas en la Policía de carabineros.

Inicialmente, los cambios más importantes se dirigieron a fortalecer la burocracia y el control ministerial a través de la creación de oficinas de administración, apoyo jurídico y asistencia en salud, para el personal del ramo. De la misma manera, se desarrolló una importante política de información gubernamental a través de la creación del Departamento de Propaganda, junto a Radio Illimani. El proceso de centralización y nacionalización del Cuerpo de Carabineros, que discurrió paralelo con el incremento de su influencia política sobre el gobierno, en un momento de importantes cambios y desplazamientos en el ejercicio del poder, no sólo le otorgó un peso considerable en el tablero de las disputas políticas e ideológicas, sino que provocó conflictos de competencia con el propio Ejército Nacional.

A tono con la visión y lógica política corporativa aplicada en el país, las reformas policiales, impulsadas por la misión italiana, concentraron su atención en la construcción de una nueva identidad

policial, en la emergencia de un renovado espíritu de cuerpo y en la proyección de su lealtad ideológica al nuevo Estado. Además de ello, los italianos ofrecieron sus servicios para mejorar la organización y dispositivos de control político, infidencia y persecución selectiva a los opositores, especialmente marxistas. El cuerpo policial fue dividido en dos ramas: Orden y Seguridad. La primera de ellas, uniformada, equipada y entrenada militarmente, tenía la misión de controlar los desórdenes públicos para cuyo efecto se le dotó de un importante y novedoso parque automotor que sirvió para desarrollar las primeras experiencias de patrullaje motorizado urbano. La segunda rama residía en la policía civil, compuesta por personal no militarizado, responsable del control del delito. Uno de los cambios más importantes que se puso en práctica fue la recomposición de las unidades policiales. Éstas, además de replicar la estructura, valores, patrones organizativos y dislocamiento militar, tanto operativo como territorial, promovieron la incorporación de cuadros de mando y tropa con experiencia en la Guerra del Chaco.

También se decidió proveer a los regimientos de carabineros con equipo y material bélico, cuya posesión, similar a la del Ejército Nacional, hacía presumir la existencia de dos instituciones armadas. La reforma policial fue mucho más lejos: a los pocos días de crearse la nueva institución policial, se fundó, como soporte institucional, la Escuela de Policías[14]. Concebida inicialmente como un instituto técnico-militar, se le asignó la misión de profesionalizar personal, ampliar la esfera del reclutamiento a escala nacional y constituir el centro de gravedad del escalafón policial. Esta última tarea recién se puso en marcha a mediados de la década de los años 40. Por cierto, entre los requisitos para formar parte del instituto se exigía el servicio militar o la concurrencia a la campaña del Chaco. La primera promoción de la recién fundada Escuela de Policías, cuyo egreso se hizo mediante un curso rápido de tres meses, en julio de 1937, estuvo compuesta por una mayoría de ex combatientes a quienes se los ascendió con el grado de tenientes y subtenientes en la rama del Orden, y como agentes en la rama de Seguridad (Rada y Tapia, 1987).

---

[14] Decreto Supremo de 26 de febrero de 1937. Compilación Policial, *op. cit.* págs. 175-176.

La militarización policial formó parte del clima beligerante que vivió el país luego de la Guerra del Chaco. El clima de tensión política obligó al gobierno de Villarroel a transformar los tradicionales regimientos de carabineros de la ciudad de La Paz en uno de los cuerpos militarizados más importantes de la Policía, únicamente comparable con las mejores unidades del Ejército Nacional.

A comienzos de la década de 1940, la organización policial no tenía todavía un firme sustento institucional, peor aún un liderazgo político ni corporativo claro. En efecto, su dispersión, aislamiento, superposición y heterogénea dependencia burocrática, impedía sostener la idea de una Policía de Estado. La situación económica así como la calidad de vida de los policías, tampoco había variado mucho respecto a la década de los años 30. Los efectivos sufrían prolongadas esperas para la dotación de vestuario y equipo, al margen de sus bajísimos salarios que tardaban meses en ser cancelados. La escala de salarios constituía un indicador no sólo de la discriminación entre el personal de mando y la tropa policial, reflejaba también el maltrato económico al personal subalterno. Con salarios tan limitados, era natural que el oficio policial no fuera atractivo para la gente y, por lo mismo, los mandos enfrentaban continuamente problemas de reclutamiento. El problema de las instalaciones policiales no había sido solucionado desde principios de siglo y el alojamiento seguía siendo un problema crítico. Una mayoría de los cuarteles, instalaciones y puestos policiales, carecían de títulos de propiedad, además de encontrarse en completo estado de miseria.

La influencia política sobre miembros de la Policía tampoco había sido superada. Por el contrario, constituía otro de los gérmenes de la indisciplina ya que la contratación de personal dependía del compadrazgo, simpatía o filiación política. Ante este panorama casi desolador, desde finales de la década de 1930 voces críticas dentro de la propia Policía abogaban por la realización de cambios profundos. Una de las peticiones más recurrentes era la profesionalización policial dirigida a mejorar el rendimiento institucional contra el delito en lugar de seguir militarizando la institución.

Como nunca antes en la historia nacional, durante la década de los años 40 y los primeros años de la década siguiente, el Cuerpo de

Carabineros adquirió un poder e influencia creciente que contribuyó a definir, aunque relativamente, el rumbo de los acontecimientos históricos en el país. La importancia que adquirió este cuerpo policial, desde julio de 1946, se vio reflejada en la designación del nuevo Director General de Policía, uno de los hombres clave para el éxito del golpe contra Villarroel, el Cap. Isaac Vincenti B.

Más allá de las tareas tradicionales asignadas al cuerpo de carabineros, en circunstancias políticas críticas, Vincenti encarnaba el complicado papel de dirigir, en su calidad de ex oficial del Ejército Nacional, la represión contra sus propios camaradas de armas. Al respecto, su eficacia fue proverbial en la medida en que neutralizó diversas aventuras conspirativas promovidas por dirigentes del MNR y militares afectados por el régimen. Asimismo, restableció el orden público luego de la guerra civil de 1949 y contuvo, con enorme costo en vidas humanas, la continua insurrección de mineros, fabriles y trabajadores urbanos simpatizantes y militantes de los partidos de la oposición. La preocupación por el nivel de formación profesional y desarrollo cultural del cuerpo policial, en 1947, no fue menor. Se cuestionaba la falta de correspondencia entre la formación académica y el comportamiento del personal.

A todo ello se sumaba el conflicto creciente entre policías y militares, derivado de las simpatías políticas divergentes, rivalidades y competencias en el control del orden público, y desconfianza mutua, alimentada por la heterogénea composición social de sus cuerpos y el desigual desarrollo histórico. Las reformas policiales abarcaron diversos ámbitos, pero fundamentalmente se concentraron en la administración de personal, cuyo objetivo fue restaurar el clima de disciplina, cumplimiento de normas, preceptos institucionales y leyes de la república. Pese a las dificultades congresales para el tratamiento de la primera Ley Orgánica del Cuerpo de Carabineros y Policías de Bolivia, su ejecución, con cargo a la aprobación por parte del Poder Ejecutivo en 1949, se constituyó en uno de los pilares más importantes del proceso de modernización policial llevado a cabo durante la primera mitad del siglo XX. Una vez puesta en ejecución, se convirtió en la plataforma de demandas institucionales y sociales que en algún momento pusieron en jaque las promesas incumplidas del Ministro de Gobierno y el Director General de la Policía.

Por primera vez en la historia policial se reconocieron derechos sociales como la jubilación, montepío, cuota mortuoria, subsidio familiar, asignación de becas y la creación de oficinas de bienestar policial. Además de mejorar la certidumbre laboral, a través del escalafón, reglamentación de ascensos y la profesionalización de reclutas, el Gobierno mejoró los ingresos salariales y promovió la formalización de relaciones familiares a través de incentivos económicos y espirituales, apoyados por las flamantes capellanías policiales. De igual manera, impulsó una agresiva política de salud y protección médica mediante la contratación de seguros de vida y la atención en clínicas policiales. En este contexto de reforma, la configuración y despliegue de referencias emblemáticas fue sustancial porque contribuyó a fortalecer la identidad policial. Junto a la aprobación del reglamento de uniformes, se crearon bandas policiales, el "Orfeón Nacional de Carabineros" y se oficializó la celebración del "Día del Carabinero". También se aprobó el himno a la institución y se estreno el "Himno a la Escuela Nacional de Policías". Todo esto formó parte de una inédita fuerza simbólica en el proceso de construcción de una nueva institución, esta vez, alejada de la sombra tutelar del Ejército Nacional.

Los cambios también llegaron, con similar fuerza, al ámbito de la administración y la burocracia policial. Los procedimientos administrativos, especialmente en el campo de la contabilidad, fueron estandarizados, y se empezó a ejercer un estricto control sobre el uso de los recursos fiscales. La propia Dirección General de la Policía, bajo la autoridad del Ministerio de Gobierno, experimentó importantes cambios.

El desarrollo policial de la década de 1940 se tradujo en el diseño más militarizado de la historia policial, sustentado en el Decreto Supremo de Organización Policiaria de 1949[15] y posteriormente en la Ley Orgánica de Policías y Carabineros de Bolivia, aprobada en 1950[16].

[15] Organización Policiaria. Decreto Supremo No. 01872 del 30 de diciembre de 1949. Editorial "Centenario", La Paz, 1949.

[16] Ley Orgánica de Policías y Carabineros, 14 de noviembre de 1950. Compilación de Legislación Policial, *op. cit.* págs. 234-244.

2.4. ¿Clientes o súbditos? Ciudadanía y poder policial durante la Revolución Nacional (1952-1964)

Las jornadas de abril de 1952 iniciaron una profunda transformación de la sociedad y el Estado en Bolivia. La nacionalización de las minas, la reforma agraria y la universalización del voto ciudadano, constituyen los clásicos puntos de referencia de este proceso revolucionario. Junto a estos cambios se operó otro no menos importante: la emergencia de una nueva legitimidad para el uso de la violencia sustentada en actores armados no estatales. Se trataba de una violencia que, aunque no institucionalizada, gozaba de amplia legitimidad como producto de la insurrección popular victoriosa.

Antes de 1952 y con un fuerte sentido privatista, monopolizaban el uso de la violencia el Ejército Nacional y el Cuerpo de Carabineros; excepcionalmente, fuerzas paramilitares o parapoliciales como la Guardia Blanca de Montes, la Guardia Republicana de Saavedra, la Legión Cívica de Salamanca y otras legiones "roscopiristas" durante el "sexenio" de la restauración oligárquica (Barcelli, 1956: 287). Luego de la revolución y una vez reducido al nivel más bajo el poder militar oligárquico, se abrió la posibilidad de dar fin a su secular monopolio. Para ello se apeló a su democratización[17]. La creación de las milicias civiles condujo al Estado y a la sociedad civil a ejercer un riguroso control sobre los restos del ejército oligárquico. Las milicias surgieron de la revolución integrando el nuevo orden civil-militar.

Al escenario de la nueva correlación de fuerzas armadas se incorporó el Cuerpo Nacional de Carabineros, estrechando así el círculo de la derrota militar. Su presencia, por lo tanto, será protagónica en la revolución. A la modificación estratégica del poder armado en Bolivia, luego de 1952, internamente corresponderán equilibrios en la correlación de estas fuerzas militares. En términos de la evolución

[17] Paz Estenssoro declaró que las fuerzas armadas revolucionarias respondían a la naturaleza del nuevo Estado, "organizadas en base a los viejos oficiales de la Guerra del Chaco (...) obreros, campesinos, gente de la clase media, ya no ven en ellos a sus enemigos, ya no temen el riesgo de que un día puedan volverse contra ellos. Los ven como a sus viejos compañeros de lucha, como a sus compañeros del Movimiento Nacionalista Revolucionario." (Paz, 1962: 12).

que viveron estos ejes de fuerza, Ejército, Policía y milicias, podemos detectar dos fases. La primera caracterizada por la preeminencia policial y de las milicias populares (1952-1956), acompañadas de un bajo perfil militar dada su derrota previa. La segunda de recomposición militar (1956-1964), seguida de una notoria declinación en la legitimidad de las milicias y pérdida sostenida de las prerrogativas alcanzadas por la Policía.

La Policía, en el momento de la revolución, atravesaba un período de profundas modificaciones. Esto la indujo a reelaborar su casi obsoleta Ley Orgánica de 1886 bajo el objetivo institucional de plantear la reforma de su estructura sujeta a un novedoso plan de militarización organizativa. Sin embargo, el celo militar y la decisión política coincidente de la Junta Militar de 1951, impidió que este planteamiento progresara. Complementariamente, se elaboró una nueva Ley Orgánica aprobada en noviembre de 1950 que no impidió reconsiderar su militarización. El primer artículo de esta ley sostenía que "La Policía y Carabineros de Bolivia es una institución de defensa social organizada militarmente con el principal fin de defender el orden público, la Constitución y las leyes[18]".

La protagónica participación del Cuerpo de Carabineros junto al pueblo armado logró la derrota del ejército oligárquico luego de tres días de combate urbano. Más allá de este episodio, la victoria de abril define e inaugura uno de los momentos históricos clave de la institución policial. Su pasado de subordinación incondicional e instrumentalización política cesó con la derrota militar. Este acontecimiento internalizó en la Policía una visión enteramente autónoma respecto a su nuevo rol de seguridad en el Estado nacido en 1952. En los hechos, su expectativa no logró cristalizarse plenamente por el grado de interferencia que motivó la organización de otros mecanismos paralelos a ella: las milicias armadas y la creación de un organismo represivo conocido popularmente como "Control Político".

La historia policial durante la Revolución Nacional puede ser dividida en dos fases. La primera arranca con la histórica derrota del

---

18 Ley Orgánica de Policías y Carabineros del 14 de noviembre de 1950. Gaceta Oficial. Archivo del Ministerio de Defensa Nacional. Año 1950.

ejército oligárquico. Ésta, inicia un período de potenciamiento institucional basado en la plena dependencia y subordinación al MNR. La característica central de este hecho radica en el conjunto de prerrogativas institucionales otorgadas por el primer gobierno movimientista como reconocimiento explícito de su gravitante actuación contra el Ejército.

La segunda fase caracteriza la desvinculación y debilitamiento del poder policial interferido por el negativo desenvolvimiento del Control Político, la lenta desaparición y absorción militar de las milicias y, finalmente, la recomposición del nuevo aparato militar modernizado. Durante este período empieza la sistemática pérdida de aquellas prerrogativas logradas durante la primera fase. La institución policial abandonará su papel de aliado potencial del gobierno y será desplazada por el Ejército. Para ello, el gobierno recurrió a un conjunto de prebendas para reducir el descontento institucional por la pérdida de su gravitación.

Durante los dos primeros años de la Revolución Nacional, (1952-1954) la Policía se constituyó en un organismo estatal relativamente autónomo, liberado de la interferencia tradicional impuesta por el Ejército en el pasado. En lo inmediato, dependió de las definiciones gubernamentales sujetas a decisiones partidarias, esto es, sujeción a la política del MNR y a su diseño de Seguridad Interna y Orden Público doméstico de fuerte contenido antioligárquico. El desempeño policial durante este tiempo no encontró mayores óbices para consolidar su autonomía. Complementariamente, sirvió para ampliar sus márgenes de dependencia gubernamental.

Luego de la revolución, el mando policial continuó con el proceso de depuración de su personal, acompañando esta medida con un singular distanciamiento de su pasado inmediato de subordinación y dependencia militar. Se transformó la vieja nomenclatura de las unidades policiales por otras que intentaban resumir el nuevo contexto político. Los regimientos de carabineros “21 de Julio” y “Cap. Zeballos” cambiaron de nombre y pasaron a denominarse Regimiento de Carabineros “Cap. Avelino Aliaga V.”, el primero, y Regimiento Segundo de Carabineros “La Paz”, el segundo. Además, se denominó al Batallón de Tránsito como “Tcnl. Max Toledo”, en alusión directa

al pasado político de represión que sufrió el MNR en los célebres colgamientos de julio de 1946.

En la fase de ascenso institucional, la Policía Nacional logró capitalizar el repliegue militar creando unidades policiales tanto en áreas rurales como en aquellos centros urbanos abandonados por el ejército oligárquico[19]. La desarticulación y la severa reducción de efectivos militares, oficiales y tropa, permitieron el crecimiento vegetativo policial y establecieron un relativo equilibrio de fuerzas en orden a la nueva coyuntura de la seguridad interna. La segunda fase de desenvolvimiento policial durante el proceso revolucionario se caracterizó por un conjunto de hechos que nos permiten sostener que la Policía ingresó en un momento de declinación y reducción paulatina de sus prerrogativas institucionales. En este sentido, la declinación de funciones policiales y la reducción de su espacio de relacionamiento político con el MNR obedece, en parte, a la creación del Departamento de Control y Seguridad Política en enero de 1954, el referido Control Político. Este organismo represivo de carácter civil permitió un manejo gubernamental más centralizado y casi autónomo de los problemas políticos emergentes de la oposición. Su composición no fue de exclusividad civil, en ella intervino indirectamente el Cuerpo de Carabineros apoyado muchas veces por las milicias armadas (Landívar, 1965). Además, el declinamiento policial devino como consecuencia del resurgimiento militar y la reconquista de sus espacios perdidos.

Finalmente, el sistemático alejamiento del Cuerpo de Carabineros del poder político en relación al Ejército se explica por la propia definición gubernamental que trazó, bajo influencia norteamericana, un nuevo rol militar orientado al control de los conflictos sociales y fundamentalmente a la moderación de las tendencias comunistas y las disidencias internas del partido. El gobierno no sólo privilegió

---

[19] En 1955 se crea el Destacamento de Carabineros No. 2 "Brigadier Remberto Tapia" en la localidad de Tupiza con jurisdicción sobre las Provincias de Nor Chichas, Sud Chichas y Sud Lípez del departamento de Potosí. Asimismo, se crea el Servicio Nacional de Identificación Personal y el Archivo Central de Antecedentes Personales en todo el país, un órgano enteramente dependiente del gobierno que poco después tuvo fines fraudulentos en las campañas electorales.

las funciones represivas, sino que le otorgó a la Policía funciones productivas, similares a las que había diseñado para el Ejército. En septiembre de 1959, bajo la Presidencia de Siles Zuazo, dentro del Cuerpo Nacional de Policías se creó el Departamento Nacional de Producción "cuyas funciones eran de carácter técnico-económico y consistían en dirigir, orientar, centralizar y controlar todas las actividades de la producción que se desarrollen por el Cuerpo Nacional..." (*Ibid*.: 483).

Un hecho significativo, que da cuenta de la pérdida del rol protagónico policial bajo la entera dependencia partidaria del MNR, fue el intento de golpe de Estado del 19 de marzo de 1960 protagonizado por miembros del Cuerpo Nacional de Carabineros en la ciudad de La Paz. La historia oficial de la Policía sostiene que el intento de golpe se debió a la necesidad de afirmar una alianza política con el Vicepresidente al amparo de sus diferencias personales con el Primer Mandatario. Al parecer, este argumento no es lo suficientemente sostenible. En todo caso, lo que permitió a la Policía participar en este conato golpista fue la evidente pérdida de prerrogativas, en tanto el Ejército, desde 1956, tuvo un tratamiento mas privilegiado por parte del gobierno. Este intento de golpe policial trató de llamar la atención del gobierno con el objeto de evitar su continuo socavamiento y pérdida de espacio e influencia política.

La Ley Orgánica de la Policía permitió acelerar su proceso de modernización. Este proceso se acompañó con una sostenida demanda de infraestructura que el gobierno proporcionó sin mayores dificultades. De la misma manera, se logró normar el funcionamiento de los juzgados policiales que se convirtieron en el núcleo de la autonomía y discreción administrativa y jurídica en tanto la composición y el número de juzgados policiales dependía del Comandante General de Policía. De ahí que las multas por infracciones eran remitidas a las cuentas bancarias policiales sin someterse a ninguna fiscalización[20].

---

[20] Los ingresos por concepto de tasas de tránsito y rodaje eran igualmente captadas por la Policía para "satisfacer necesidades de la Dirección General de Tránsito y de sus dependencias". Mediante Decreto Supremo No. 06858 del 31 de julio de 1964, el gobierno de Paz Estenssoro autorizó el reconocimiento de una asignación económica especial a la Policía.

La búsqueda de apoyo militar o policial por parte del gobierno en momentos de inestabilidad política fue permanente. La conflictiva relación entre el Ejército y la Policía no solo radicó en sus memorias constitutivas emergentes de 1952, sino en las acciones gubernamentales que constantemente disponían el enfrentamiento entre ambas instituciones en torno a las prerrogativas políticas ofertadas por el MNR. De ahí que la posición del Ejército y la Policía a lo largo del ciclo revolucionario tuvo que ver con los intereses domésticos del partido en el que subyacía el conflicto interinstitucional.

2.5. Dictadura militar e intervención policial (1964-1982)

Para las Fuerzas Armadas, los casi 12 años de administración estatal del gobierno del MNR (1952-1964) que culminaron con el golpe de Barrientos en noviembre de 1964 demostraron la desnaturalización de la revolución en su contenido político original y la desvinculación del papel nacionalista atribuido originalmente a los militares. Los últimos meses del gobierno de Paz Estenssoro se caracterizaron por intensas movilizaciones sociales. Barrientos, Vicepresidente y jefe del golpe en 1964, como Ovando, jefe del Ejército en ese mismo año, coincidían plenamente en torno a la despolitización militar (léase "desmovimientización"), el enfrentamiento contra el aparato de represión del MNR, policías, milicias, Control Político, y la lucha frontal contra el comunismo. En la ciudad de La Paz, todas las unidades policiales fueron sistemáticamente ocupadas por civiles y militares obligando a sus dependientes a vestir ropa civil[21]. De estos acontecimientos, lo más sobresaliente sin duda consistió en la ocupación de la Academia Nacional de Policías que llevó a cabo el Ejército. En efecto, los cadetes de Colegio Militar que ocuparon esas instalaciones desarmaron por completo al personal policial que sólo atinó a entregarse. Este episodio tuvo una significativa trascendencia histórica para el Ejército, puesto que reivindicó, en el campo de las armas, el honor humillado en abril de 1952. En esa fecha, cadetes de la Policía fuertemente

---

21 Según las versiones del Gral. de Policía Félix Lora, esta medida fue dispuesta por dos razones: primero, hacer que el personal policial reconozca su derrota mediante un acto humillante; segundo, que se convencieran que estaban siendo sustituidos por la "Policía Universitaria" y, por lo tanto, indignos de vestir ese uniforme dada su derrota previa. Entrevista personal, ver *infra*.

armados obligaron a los cadetes del Ejército a replegarse a las alturas de Obrajes en un inédito duelo de fuerzas. Este hecho, traumáticamente internalizado en la memoria militar, apostó por su revancha en los sucesos de noviembre. En el repliegue militar de 1952 y la capitulación policial de 1964 se anclará la referencia histórica de competencias interinstitucionales a la que ambos actores recurrirán con la frecuencia que la situación así lo amerite. Estos acontecimientos operarán en el ánimo institucional como elemento central y recurrente de sus horizontes históricos signados por el agravio. Esta "memoria histórica" constituye el resultado de disputar la función de la seguridad interna y el orden público en momentos de crisis institucional.

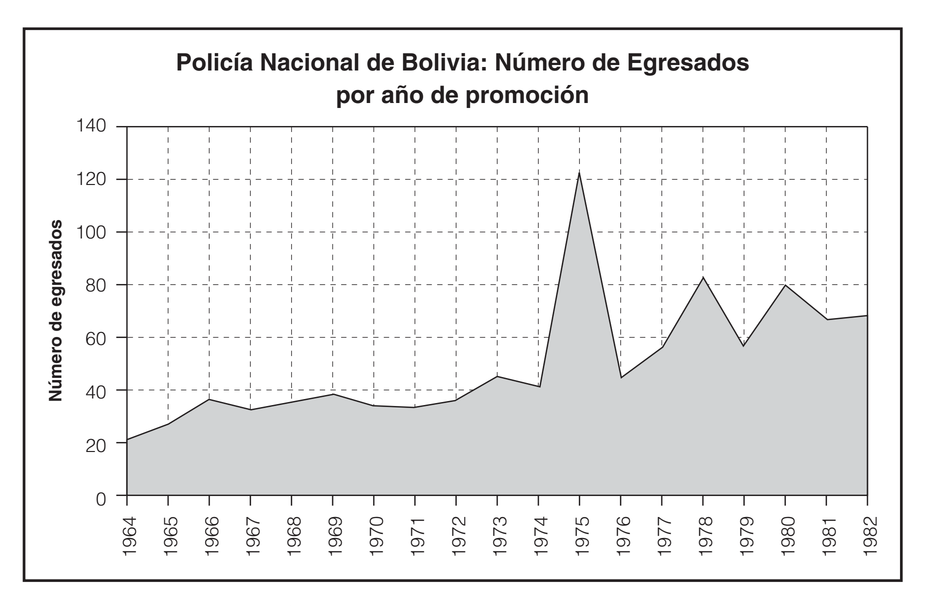
Las acciones militares que se ejecutaron contra la Policía en los primeros días del golpe de noviembre no fueron precisamente la confirmación del plan trazado por Ovando. Respondieron en lo inmediato a la reacción casi espontánea del Ejército[22] y a otras acciones no previstas. Todas las acciones antipoliciales fueron dirigidas personalmente desde el Comando en Jefe por el Gral. Ovando, cuyo interés en el seguimiento de los resultados daba la impresión de que se encontraba en medio de un exitoso combate entre sus fuerzas y las del enemigo en el campo de batalla. Aunque este proceso de reorganización no estaba muy claro, lo evidente era que el gobierno militar empezó a lanzar una insidiosa campaña contra la Policía haciéndola aparecer frente a la opinión pública como el eje principal de la corrupción del régimen anterior y brazo ejecutor del Control Político. La operación del gran despliegue militar para intervenir la Policía Nacional fue ejecutada bajo un Plan Estratégico minuciosamente elaborado y controlado por el Comando en Jefe. Constituyó, sin duda, la segunda operación militar estratégica exitosa después del 52; la primera se desarrolló en marzo de 1960, en el nivel de la "confrontación interinstitucional". Considerando que el potenciamiento militar

22 Nuestros entrevistados, Gral. DESP (r) Félix Lora C. y el Cnl. (r) Ejto. Rubén Sánchez Valdivia, coincidieron en señalar que existió un plan de disolución del Cuerpo Nacional de Carabineros elaborado por el propio Gral. Ovando y su Estado Mayor, al que denominaron "Plan Ovando". Según el Cnl. Sánchez, en principio este plan concebía dos soluciones posibles: la primera preveía la desaparición completa de la institución policial; la segunda sostenía una reducción sustancial de sus efectivos, armas y unidades, manteniendo un férreo control militar sobre los residuos inermes de la Policía.

desde 1956 había sido asistido por los norteamericanos, el Pentágono, indirectamente, contribuyó a reivindicar la traumática memoria militar anclada en 1952.

Con estos antecedentes, la Policía se halló imposibilitada de seguir conteniendo el avasallamiento institucional. Luego de la incursión militar al interior de los cuarteles policiales y su consecuente desarme material, las autoridades militares asumieron el control absoluto de la institución policial. El férreo control ejercido por las Fuerzas Armadas sobre la Policía puede verificarse en el veto indirecto al crecimiento de sus efectivos policiales, como se ilustra por el número de egresados de la Academia Nacional de Policías, entre 1964 y 1982. Recién con la llegada del Gral. Banzer al gobierno y la configuración del nuevo pacto militar-policial, se empezó a revertir esta situación (Gráfico 1).

Gráfico 1
Oficiales Egresados de la Academia Nacional de Policías
(1964-1982)



Fuente: Presupuesto General, Siglo XX. Instituto Nacional de Estadística.
Elaboración propia.

Hasta mayo de 1965, el Ejército prácticamente redujo a la Policía a su nivel institucional más bajo. Este proceso se caracterizó por la pérdida de su especificidad profesional, la reducción de sus efectivos, la alteración de su normatividad interna, la despolitización, la intervención burocrática en sus cuadros de mando y, consecuentemente, una obligada sumisión al Ejército. Esta situación de relacionamiento asimétrico impactó traumáticamente en la Policía. Con este antecedente, la institución pasó a constituir una reserva militar orgánica de la dictadura para el control y represión del movimiento social. La posibilidad que existió en el pasado de constituirse en fuerza paralela al Ejército desapareció, dadas las condiciones de su lugar en el contexto de la seguridad del Estado. En estas circunstancias, la Policía aceptó, no sin contradicciones, asumir el orden público de manera restringida, internalizando traumáticamente su derrota previa. Empezó entonces, acumulando una memoria antimilitar que su historia oficial registra como el "lapso de desarticulación policiaria" (Molina, 1990: 561ss.).

Las prerrogativas que la Policía logró crear con la Revolución Nacional retrocedieron al límite, factor que el Ejército aprovechó para asumir completamente su control. Este hecho condujo, como era previsible, a una irracional administración institucional. En el gobierno del Gral. Juan José Torres (1970-1971), el nuevo pensamiento militar nacionalista intentó echar por tierra la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Justificó este cambio no sólo la necesidad de mirar hacia adentro el problema de la seguridad, sino de identificar en ella la fuente de los enfrentamientos entre el Estado y la sociedad, teniendo en las FFAA al protagonista armado contra el poder dominante. La preocupación de la política policial del Gral. Torres fue consecuente con la necesidad de la seguridad ciudadana. Dispuso la creación de una comisión encargada de estudiar la reestructuración de la Policía Boliviana sosteniendo la necesidad de "mejorar los índices de eficacia técnica y administrativa de los servicios policiales del país, garantizando que su organización y funcionamiento se ajusten a las necesidades colectivas de una defensa eficaz de la sociedad y el estado contra el delito y los factores que ponen en riesgo la seguridad interna del país[23]". El concepto de Orden Público entró en

[23] El Diario, 24/11/70.

contradicción con la liberal y clásica defensa de la propiedad privada. La nueva economía jurídica del régimen populista de Torres replanteó la percepción liberal de la protección individual, privilegiando las necesidades de las masas carentes de justicia. Se tomó en cuenta la seguridad colectiva de la población y se fijó una política más sensible a los problemas penitenciarios que radicó en superar el viejo marco jurídico del régimen carcelario.

A pesar del renovado enfoque nacionalista, no se logró que el Ejército abandonara su tradicional apego a la lógica de la seguridad interna, orientada siempre al control social. Empero, la Policía demandó una mayor autonomía y control sobre la "periferia de la sociedad", es decir, sobre el control de la marginalidad social y la delincuencia creciente. Este hecho, permitió de alguna manera reducir los latentes conflictos entre ambas instituciones. En el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978), la situación cambia sustancialmente en dos escenarios sociopolíticos y económicos aparentemente distintos. El primero (1971-1974) identificado con el desarrollismo burgués, continuidad reprimida del capitalismo de Estado, y el segundo, con la internacionalización de la economía estatal (1975-1978) (Laserna, 1991). Las dos fases de la dictadura están íntimamente asociadas a procesos represivos cuyas características específicas definieron la política militar y policial del régimen. Más claramente, las fases económico-políticas que atravesó el gobierno de Banzer coinciden con la puesta en práctica, sin cortapisas, de la Doctrina de Seguridad Nacional.

El Ejército y la Policía, a pesar de sus traumáticas memorias constitutivas de abril de 1952 y noviembre de 1964, intentaron asumir este proceso político desde posiciones menos conflictivas dando lugar a nuevas formas de relacionamiento. Este es el caso de la complementariedad institucional pasiva que correspondió a la primera fase (1971-1974), seguida de un proceso de identidad y complementariedad activa en una segunda fase (1974-1978). La dictadura banzerista, establecida en un ambiente de militarización política regional, impuso un sello particular al proceso político boliviano.

Desde el primer momento de la dictadura banzerista se desarrolló una nueva política policial. La primera medida trascendental en el proceso de reorganización estribó en la designación de Comandante

General de Policía que recayó en un miembro de esta institución. Este significativo antecedente intentó atenuar el síndrome de la intervención militar morigerando la susceptibilidad policial. Históricamente, el golpe de Banzer puso fin a esta demanda específica que sistemáticamente había sido postergada desde 1965, restituyendo el derecho de gestión administrativa autónoma policial. Advertida del nuevo comportamiento militar, la Policía fue menos reticente a las necesidades de orden y seguridad que exigía la dictadura. La relación militar-policial se hizo mucho más intensa en la medida en que el gobierno militar liberó la administración de recursos económicos de la Policía mediante la creación de la Dirección Nacional de Recaudaciones dependiente del Ministerio del Interior. Esta concesión motivó la organización de la Dirección Nacional Administrativa del Comando de la Policía Boliviana. De esta manera la institución adquirió autonomía en su gestión económica interna y en el manejo de "recursos reservados" no consignados en el Presupuesto Nacional y, por tanto, sin posibilidad de fiscalización estatal.

A partir de 1974, las relaciones institucionales entre policías y militares fueron aún mucho mas intensas. La Policía ingresó en esta segunda fase de complementariedad activa apoyando al régimen militar en condiciones de relacionamiento interinstitucional inmejorables. En este contexto, la política de institucionalización policial ratificó su tendencia a la autonomía. Desde agosto de 1974, al Comandante policial le fue permitido intervenir en las reuniones del gabinete ministerial expresando con ello el nivel más alto de relacionamiento militar-policial en el ciclo autoritario. En la última fase del gobierno de Banzer la Policía desempeñó un papel protagónico en tareas de control social. Esto confirmó el cambio de percepción de la institución militar respecto a la Policía, al introducir en ella reformas burocráticas, otorgando una amplia gama de funciones autónomas. En síntesis, los últimos siete años del gobierno de Banzer explican una nueva dinámica política de relacionamiento interinstitucional. Más allá del mero proceso de subordinación, la Policía desarrolló un patrón de asimilación funcional al sistema permitiéndole recuperar vastos espacios de autonomía y competencia institucional.

Como es evidente, estos años de la historia política boliviana demuestran la presencia casi ininterrumpida de las Fuerzas Armadas

en el control estatal. El prolongado y conflictivo manejo burocrático del Estado por la fuerza de las armas mantuvo constante un bloqueo crónico entre ésta y la sociedad caracterizado como "empate histórico" o debilidad constructiva (Mayorga, 1980). El lapso comprendido entre 1978-1982 expresó la estructural inestabilidad del Estado boliviano. Tanto las FFAA como la Central Obrera Boliviana (COB) expresaron los extremos de esta ecuación social irresoluble. Las dos primeras gestiones cortas de dictadura después de Banzer, las de Pereda y Padilla, excluyeron relativamente el papel policial y paramilitar en tanto poseían en las FFAA el pilar de sustento confiable, coincidente con una actitud social todavía perpleja. En el caso de Natusch Busch, la situación fue más explosiva.

Ahora bien, es necesario considerar los escenarios temporales y políticos que marcaron la relación entre FFAA, Policía y gobierno. Éstos se redujeron en el período (1978-1982) a dos: los gobiernos interinos de Guevara Arce (agosto 1979-noviembre 1979) y el de Lidia Gueiler Tejada (noviembre 1979 y julio 1980). En ambos casos no existió una política policial concreta que diera cuenta de la necesidad de reajustar el control burocrático de las fuerzas del orden público. No existió porque sencillamente fueron períodos cortos, intensos y de escasa comprensión de esta problemática que más que a la propia sociedad, le interesaba al mismo Estado.

A partir del golpe de julio de 1980, la política policial del gobierno del Gral. García Meza dio un giro de 180 grados en favor de la Policía cuya función constitutiva fue trastocada con el mismo método que se utilizó para invertir el papel militar en el Estado. La Policía fue convertida en un instrumento dócil que apoyó no sólo la estructura represiva del gobierno, sino que, ampliada en sus funciones tradicionales, tocó los extremos más perniciosos de la corrupción, el delito y la complicidad delincuencial en favor del régimen. El gobierno de García Meza tuvo a su cargo la administración de una política policial que privilegió el aparato represivo y las redes más finas del servicio de seguridad estatal. A partir del trabajo en ambas áreas, activó un circuito interno de prebendas y clientelas grupales encargadas de la represión y la lucha contra el narcotráfico. Estas actividades clandestinas reforzaron la identidad corporativa entre la policía civil y el Ejército en el núcleo de la inteligencia militar.

En el plano del juego concesional, la Policía no sólo reapropió funciones y espacios proscritos por el Ejército, sino que se desplazó a otros espacios políticos decisorios favorecida por la profunda crisis de unidad militar. A partir de ello, la percepción policial sobre la democracia se fundará en la ruptura del papel subordinado a los militares, la institucionalización y autonomía y la reapropiación de la práctica de la Seguridad Interna y el Orden Público, sin interferencias. Para el Ejército, el proyecto democrático significará iniciar un proceso de profundo repliegue institucional bajo sanción pública y el drástico recorte de prerrogativas, fundado en la necesidad de otorgar a la sociedad la oportunidad de recrear sus derechos constitucionales. La democracia inaugurará un proceso de relacionamiento simétrico que permitirá observar nuevas modalidades competitivas en el horizonte de la Seguridad Interna y el Orden Público.

3. Institucionalidad policial, la deuda pendiente

Fortalecer los valores democráticos, incrementar la participación ciudadana en decisiones de gobierno y reconstruir el Estado de Derecho, forjando un nuevo orden institucional, parecen ser los retos más importantes del momento para la mayor parte de los países de América Latina. La falta de ciudadanía y el aumento de la vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos civiles, junto a la pobreza y desigualdad, constituyen sus deudas más urgentes. El panorama de la exclusión social, racismo y resistencias de diversa naturaleza a la coexistencia intercultural armónica, tampoco son ajenos a los bienes públicos cada vez más escasos, como la justicia y seguridad pública[24].

---

[24] Una mayoría de los informes institucionales y aquellos que proceden de organismos nacionales, regionales, multilaterales, no gubernamentales y académicos sobre el estado de la democracia, los procesos de democratización y la situación del Estado de Derecho en América Latina, coinciden en sus aspectos sustanciales. Cfr. Democracia en la Encrucijada, CAJ, Lima, 2000; Crisis de la democracia en los Andes, CAJ, Lima, 2001, Carrillo F., Fernando; Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, BID, 2001, Seligson, A. Mitchell; La cultura política de la democracia boliviana, Universidad de Pittsnburg, USA, La Paz, Bolivia, 1999-2003; Los desencuentros del poder, Informe anual sobre la región andina, CAJ, 2004, y La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Lima Perú, 2004.

En América Latina está aún pendiente la armonización de procesos convergentes, velocidades institucionales y visiones recíprocas entre democracia y Estado de Derecho. Al parecer, se ha hecho mucho más a favor de la construcción normativa para garantizar la competencia electoral y reducir la incertidumbre política, que procurar distribuir esfuerzos semejantes para el funcionamiento previsible y certero de los poderes públicos, en particular la administración de justicia y la gestión política de la seguridad pública. Los sistemas políticos han tendido a privilegiar la contabilidad y distribución de los votos sobre el ejercicio y calidad de los derechos ciudadanos. Por ejemplo, una mayoría de nuestros países aún no ha logrado conciliar reglas y conductas que reflejen el desarrollo equilibrado y proporcional entre orden institucional democrático, vinculado a la gestión, administración y liderazgo de la política de seguridad, y el empleo de la fuerza pública sujeto al Estado de Derecho. Además de las lagunas normativas que presiden los actos de gobierno en el marco de la toma de decisiones para el uso de la violencia institucional, los organismos de seguridad ignoran a menudo la economía jurídica nacional e internacional que debieran presidir su intervención previsible. En muchos casos, la seguridad del Estado se antepone a la seguridad de los ciudadanos, reeditando con ello viejas ecuaciones de poder y primacía de la violencia institucional sobre las legítimas demandas de integración de la sociedad. Los abusos de poder que continúan practicando los cuerpos de seguridad, amparados en una vasta red de protección judicial y relaciones políticas no formales, constituyen obstáculos que impiden verificar que aún no se ha logrado superar la falsa dicotomía entre democracia y seguridad.

En general, el desenvolvimiento de los gobiernos de la región se han orientado a implantar prácticas democráticas formales en desmedro de instituciones estatales en cuya base debiera descansar un nuevo y constructivo pacto social y cívico. Al parecer, la transición y consolidación democrática no han tenido éxito ni han favorecido el fortalecimiento del Estado de Derecho que otorgue garantías fundamentales a los ciudadanos. La distancia que existe entre la formulación jurídica orientada a lograr un orden institucional democrático y la injusta situación social, política y económica de grandes segmentos de la sociedad, no sólo evidencia el profundo divorcio entre el contenido prescriptivo y los sujetos a los que está dirigido el cumplimiento

de leyes, sino que expresa deficiencias de representatividad y prácticas dominantes de poder no formales.

Lejos de promover la construcción de un Estado de Derecho que satisfaga mínimamente sus cuatro condiciones —imperio de la ley, división de poderes, fiscalización de la administración, y derechos y libertades fundamentales[25]—, los gobiernos han otorgado preeminencia a su estabilidad relativa amparados en el uso, pocas veces legal, de la fuerza pública, en la instrumentalización del aparato de justicia y en estrategias políticas de mediación clientelar y prebendal. La precariedad de mecanismos para mejorar la gestión pública como la eficacia y coordinación gubernamental, transparencia y rendición de cuentas, todavía son factores deficitarios que caracterizan el funcionamiento de la burocracia estatal. No es extraño por ello que el aumento de las múltiples demandas sociales, que además de no ser gestionadas mediante propuestas políticas y sociales equitativas, razonables y eficientes, sólo sea respondida a través de la coerción estatal. En parte, los altos niveles de violencia política tienen su explicación en la militarización de la conflictividad social y el retorno más frecuente a la lógica política de "suma-cero".

3.1. Bolivia, democracia en cuestión

En Bolivia, contrariamente a lo estipulado por su Constitución, el Estado no garantiza uno de los derechos contemporáneos sustantivos de la mayoría de la sociedad como es el derecho a la vida, la integridad, la dignidad y la seguridad. Las altas tasas de homicidio y su crecimiento constante así lo verifican, y aun cuando parece haber disminuido la violencia política, los índices de la violencia social avanzan en contra de las promesas democráticas. Ciertamente, la asignación de mayores recursos a los organismos de seguridad no despejan ni el miedo ni la victimización delictiva, y tampoco el mejoramiento de los procedimientos judiciales tienden a disminuir la injusticia contra los más pobres ni reducir la brecha social que los distancia de los más ricos. Basta observar la correlación entre el número

[25] Cfr. Díaz, Elías y Alfonso Ruiz Miguel. Filosofía política II. Teoría del Estado. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Editorial Trotta, Madrid, 1996, págs. 63-64.

de presos y sus orígenes sociales y étnicos, las instalaciones carcelarias infrahumanas en las que habitan, y el bajo porcentaje de condena.

El limitado predominio civil sobre la fuerza pública, así como la falta de condiciones y garantías para viabilizar el ejercicio de los derechos ciudadanos ante los organismos de seguridad, permiten afirmar que en Bolivia estamos ante un panorama que poco o nada tiene de democrático. La tendencia señala que a menor legitimidad del sistema político y ante la incertidumbre procedimental para resolver los conflictos sociales, los organismos de seguridad tienden a incrementar su poder, toda vez que se constituyen en el pararrayos de las crisis de gobernabilidad. En este sentido, el renacimiento de la autonomía militar-policial, deseada o no por ellos mismos, expresa la inflexión de la desvalorización de la política como el núcleo de la democracia. En este contexto de "baja intensidad de ciudadanía[26]", durante mucho tiempo nuestras sociedades se han conformado casi exclusivamente con el sostenimiento de agregaciones burocráticas, muchas de ellas heterogéneas, inestables y carentes de visiones estratégicas, en lugar de exigir instituciones de naturaleza estatal, apoyadas en políticas públicas de largo plazo y con capacidad de orientar con certidumbre el desarrollo y la integración entre Estado y sociedad[27].

En la actualidad, a las anomalías hereditarias inherentes al viejo orden colonial y republicano —que impiden forjar gobiernos más representativos, inclusivos y participativos—, se suma una democracia que no ha logrado cancelar el pasado inmediato. Las promesas incumplidas con las víctimas de las dictaduras constituye un acápite pendiente con los derechos humanos[28]. Pocos regímenes militares en América Latina fueron eficazmente procesados frente a una mayoría

---

26 Cfr. O'Donnell, Guillermo. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, España, 1997.

27 En muchos casos, la construcción de la arquitectura jurídica no ha logrado corresponder a los valores democráticos de la sociedad y menos aún a patrones institucionales que armonicen derechos y obligaciones ciudadanas. Peor aún, la formulación de normas o el diseño mismo de las políticas públicas precede a la falta de condiciones de igualdad ciudadana.

28 Cf. Garretón, Manuel Antonio. Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

que se libró de juicios de responsabilidad, amparados en pactos implícitos de silencio, negociación política o complicidad. La impunidad del pasado autoritario a la que se suman nuevas expresiones de ilegalidad, vinculadas a la corrupción, tráfico de influencias y abuso de la fuerza pública, siguen siendo una moneda corriente que alimenta el desencanto ciudadano sobre la democracia. No resulta extraño por ello que los últimos informes sobre gobernabilidad democrática señalen claramente que ante situaciones críticas como el aumento de desempleo, conflictividad social, reducción del salario real e incremento de la criminalidad, los ciudadanos se inclinen cada vez más por el retorno a gobiernos no democráticos. Por lo mismo, la legitimidad de la democracia es un asunto clave para su propia sustentabilidad[29].

3.2. Agenda de seguridad y hegemonía norteamericana

A pesar de las traumáticas experiencias autoritarias, la nueva agenda de seguridad, tributaria de la hegemonía norteamericana, tampoco sufrió cambios significativos; subsiste aún una fuerte influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional en los organismos y en la ideología de los agentes del orden. El ocaso de la "guerra fría" y la llamada "transición estratégica", acompañada de la guerras contra las drogas y contra el terrorismo, están dando paso a la reformulación de nuevas hipótesis de amenaza contra el orden establecido, reiterando una vez más la difícil convivencia entre el nuevo Estado, cada vez menos soberano y sujeto a decisiones no autónomas, y una emergente, vigorosa y compleja sociedad civil, articulada a movimientos de resistencia local e internacional.

Paradójicamente, el retorno a los regímenes democráticos no ha supuesto innovaciones sustanciales en la forma de administrar y gestionar las políticas de seguridad o defensa. Ambas cuestiones, además de ser las más ignoradas por los ciudadanos, suelen ser discrecionalmente impuestas por los gobiernos con la misma lógica con la que operaban en el pasado no democrático. En muchos casos,

---

29 Cfr. La democracia en América Latina, *op. cit.*, págs. 137-154. Para el caso boliviano, cfr. Seligson, Auditoría de la Democracia, Universidad de Pittsburg, 2002.

las inercias autoritarias son producto de la propia decisión gubernamental y, en otros, expresan la resistencia al cambio que parece imponerse desde los cuerpos de seguridad. La gradual pérdida de legitimidad de los gobiernos democráticos ante sus sociedades está produciendo efectos perversos en la relación institucional entre la fuerza pública y las autoridades legalmente elegidas. El recurrente empleo de la fuerza pública para frenar las movilizaciones de protesta social no sólo provoca una mayor dependencia política de los cuerpos armados, sino que a su vez genera una suerte de "empate" anómalo entre los funcionarios civiles que toman decisiones políticas y aquellos uniformados, policías o militares, que administran la violencia. Una de las consecuencias que provoca este desequilibrio anormal es sin duda el incremento de poderes fácticos, pero al mismo tiempo, el abuso y violación a los derechos humanos.

Esta nueva realidad revela que una mayoría de los gobiernos democráticos en Bolivia fueron poco sensibles a la necesidad de introducir reformas necesarias en los organismos de seguridad y en los códigos inherentes a la administración de la violencia legítima. Aunque es prematuro prever el alcance conceptual, organización y valores que sustentarán las futuras políticas de defensa y seguridad pública, en correspondencia con la transición estratégica y los nuevos factores de amenaza, riesgo e inseguridad, local o transnacional que estamos experimentando, la realidad anticipa tradicionales respuestas estatales bajo nuevos discursos de orden, estabilidad y paz social.

Muchas veces, el bajo rendimiento de la democracia que se traduce en la débil institucionalidad de la justicia y la falta de proyectos de modernización en los cuerpos de seguridad, tienen efectos lesivos en la confianza pública y pérdida de prestigio respecto a la autoridad estatal. La ausencia del Estado, en unos casos, y en otros, el repliegue obligado de vastos territorios nacionales, la subordinación de la autoridad pública al dominio de líderes o caciques locales, y la proliferación anómala de empresas de seguridad privadas, refuerzan la sensación de orfandad gubernamental e indefensión cívica. Las poblaciones rurales sin acceso a la administración de justicia y los ciudadanos que habitan cinturones periféricos urbanos, con enormes carencias de servicios básicos, comienzan a generar expresiones atípicas de violencia e inestabilidad política. Su malestar ante un Estado cada

vez más acotado e insuficiente para responder las múltiples demandas sociales acumuladas está empezando a crear un clima social insostenible.

A lo anterior, debiéramos agregar la explícita subordinación de los gobiernos a las prioridades estratégicas de la seguridad norteamericana, así como la falta de una política de seguridad pública, orientada a prevenir el delito y lograr la subordinación, control y regulación del uso de la fuerza. En diversas circunstancias, se ha constatado el predominio e imposición de la agenda de seguridad externa sobre los intereses de seguridad nacionales, recortándose de esta forma aún más el ejercicio de la autoridad y soberanía estatal. Por lo mismo, la apelación retórica y recurrente de las instituciones de seguridad en torno a la defensa de la soberanía nacional y la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos dista mucho de ser una realidad.

El malestar social que cotidianamente se expresa en las calles, activado por la sensación de inseguridad ciudadana, tiene mucho que ver con la crisis del Estado de Derecho y sus debilidades manifiestas. Actualmente, el Estado no expresa universalmente la idea de la provisión de garantías para la paz interna y la seguridad pública, sino mas bien reitera la sensación de ser una fuente particular de desorden e inseguridad para los ciudadanos. Este doble estándar contradictorio entre el deber ser y la realidad, así como su inadecuación a las necesidades del ciudadano, explica uno de los rasgos constantes de la crisis constitutiva del Estado. Waldman sostiene que ello se debe, además de las diversas interpretaciones sociales que se atribuye a las deficiencias constitucionales, a las fallas en la cultura política, legislación y aplicación de leyes[30].

Al parecer, las anomalías que manifiesta el Estado de Derecho generan dificultades para una mayor participación ciudadana en la definición de políticas que ayuden a mejorar su calidad de vida y sociabilidad. Más allá del fenómeno asociado a la "ciudadanía de baja intensidad" que expresa la pérdida gradual de derechos ciudadanos

---

30 Cfr. Wladman, Peter. El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2003, págs. 69-90.

a medida que el individuo se aleja de los centros urbanos, nuestra sociedad parece estar más cerca de la noción de "democracia sin ciudadanos[31]". Esto, en la medida en que sólo priman formalidades electorales, sin posibilidad de cambio en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Los ciudadanos, además de ser objeto de manipulación, sufren un proceso constante de despojo material y cívico a través de extendidas prácticas de corrupción pública, abuso de poder e impunidad. En una "democracia sin ciudadanos", como parece ser la nuestra, la exclusión, discriminación y abuso de poder suele ser la norma frente a la inclusión y la justicia que se comportan como excepción. Ciertamente, la falta de un proyecto universal o la disolución progresiva de un imaginario nacional amplio, plural y democrático, no sólo pone en cuestión la crisis de autoridad y legitimidad estatal, sino también de ciudadanía. Es justo, en ese sentido, reconocer que el déficit cívico republicano ha sido una constante histórica en correspondencia con las distorsiones recurrentes que ha sufrido la construcción estatal[32].

3.3. Justicia, Fuerzas Armadas y Policía

Las condiciones en las que actualmente se desenvuelve la administración de justicia en Bolivia son críticas. Pese a la reducción del tiempo procesal, aumento de funcionarios judiciales y el trabajo reciente de jueces ciudadanos, los fenómenos de la corrupción, tráfico de influencias y dominio político sobre la burocracia judicial aún no han cesado. Los niveles de victimización ciudadana promovidos por los operadores de justicia, junto a las prácticas de corrupción policial, producen efectos singulares como la "privatización de la justicia" y la "privatización de la seguridad". Sin el acceso

---

31 Cfr. Pinhneiro, Sergio. "Democracies without citizenchip", en NACLA. *Report Of the Americas*, septiembre-octubre, págs. 17-23, citado en O'Donnell, Guillermo, Méndez, Juan y Paulo Sergio Pinheiro. La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Paidós, Bs. As. 2002.

32 Cfr. Irurozqui, V. Marta. "A bala, piedra y palo". La construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952. Diputación de Sevilla, España, 2000. También, Irurozqui, Marta. La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España y Centro de Estudios Regionales Andinos, "Bartolomé de Las Casas", Perú, 1994.

oportuno a la justicia y la protección adecuada de la Policía, los ciudadanos no sólo tienden a alejarse del Estado sino que lo interpelan radicalmente a través de expresiones aparentemente organizadas de violencia o formas encubiertas de "justicia comunitaria", fenómeno que está sucediendo con más frecuencia en el país.

En este contexto, durante los últimos años, las Fuerzas Armadas y la Policía se han caracterizado por el relajamiento de su conducta frente al derecho, por la instrumentalización política, la obtención de márgenes de autonomía corporativa y la abdicación de la autoridad para ejercer control y supervisión sobre su comportamiento institucional. El constante abuso y transgresión del orden constitucional así como la ineficacia gubernamental en el cumplimiento de sus deberes fundamentales[33], refleja las contradicciones entre la existencia de una supuesta entidad estatal y sus manifestaciones de anormalidad cotidiana. Asimismo, la correspondencia entre la falta de profundización de la democracia y el bajo grado de desarrollo del Estado de Derecho se refuerza a través de complejas manifestaciones y actitudes de intolerancia y transgresión que pervive secularmente en la sociedad.

En Bolivia, si bien es cierto que en los últimos años se han logrado avances modestos en la modernización de los sistemas de administración de justicia a través de la aprobación de un Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP) y la creación de organismos jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, además de la creación del Defensor del Pueblo con el objetivo de fortalecer la capacidad de fiscalización del comportamiento estatal, en otros ámbitos de la seguridad pública y del sistema penal, como la Policía y el Régimen Penitenciario, no existen cambios sustanciales. Paradójicamente, las áreas de mayor necesidad ciudadana para mejorar la administración de la justicia, prevenir el delito o reprimirlo legalmente, han quedado fuera del circuito de reformas institucionales.

Uno de los problemas más críticos que afecta al desenvolvimiento democrático y la precariedad del Estado de Derecho es precisamente

---

33 Cfr. Defensor del Pueblo. *Los Derechos Humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*. La Paz, 2003.

la inadecuación entre la capacidad y responsabilidad estatal para garantizar los derechos ciudadanos. En el campo de la seguridad pública, el Estado mantiene severas limitaciones para disponer de legislación, instituciones y organismos que contribuyan y favorezcan el cumplimiento de sus funciones constitutivas. En este mismo contexto, hace falta una mayor comprensión acerca de la seguridad como un derecho constitucional por parte de los funcionarios del Estado. Al mismo tiempo, la seguridad no siempre es comprendida por la propia sociedad como un bien público inalienable.

A diferencia de la aplicación relativamente exitosa de procesos de modernización en algunas áreas estatales, los gobiernos dejaron vacante un sector esencial para el fortalecimiento democrático como es la gestión de la seguridad pública así como la modernización e institucionalización de la Policía Nacional. Ninguna reforma en el sector de la seguridad podría ser exitosa sin una concepción integral del sistema penal y poco se podría avanzar si no se considera la participación cada vez más vigorosa de la sociedad civil en la definición de las políticas estatales. A diferencia del pasado, actualmente los ciudadanos experimentan más riesgos y amenazas a su integridad y seguridad física que el propio Estado, pero al mismo tiempo, no disponen de eficacia pública para pronunciarse y tratar de enmendar la negligencia estatal. Los conflictos socioeconómicos, políticos, culturales y demográficos que deterioran las necesidades, aspiraciones y expectativas en la calidad de vida de grandes mayorías nacionales, tienden a reducir la arena de la negociación, concertación democrática y pacificación de la sociedad. Así pues, la pacificación es un fenómeno cada vez más complejo e inalcanzable para el Estado frente al cual el uso de la violencia institucional se hace muchas veces necesario pero al mismo tiempo insuficiente.

Por su parte, las amenazas tradicionales a la seguridad estatal tienden a reducirse en inversa relación con el aumento de la conflictividad interna, situación que, en Bolivia y en algunos países de la región, alcanzan umbrales de una difusa guerra civil[34]. Por lo tanto, el

---

[34] Cfr. Waldman, Peter y Reinares, Fernando (Comp.). *Sociedades en Guerra Civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Estado y sociedad. Paidós: España, 1999.

surgimiento de factores de inseguridad y manifestación de violencia contemporánea no sólo amenazan la cohesión y la convivencia social, sino también la capacidad de los estados para preservarse a sí mismos y a sus sociedades. Frente a los dramáticos cambios en el campo de la seguridad y las nuevas expresiones de violencia, es imperioso modificar no sólo la cultura política sino también la cultura cívica; una adecuada armonización en la construcción de la democracia, entre sociedad política y sociedad civil, contribuirá a reducir los riesgos emergentes y gestionar de mejor forma las distintas formas de conflictividad.

Las debilidades estructurales en materia de gestión política de la seguridad, expresadas en la ausencia de una Política de Estado, se explica por diferentes causas, entre ellas, la falta de cultura democrática de los gobiernos sobre los asuntos de seguridad, el débil compromiso para institucionalizar y ofrecer respuestas estatales a las crisis de gobernabilidad interna, y su desdén para interpretar la emergencia de nuevas expresiones de violencia social que exigen nuevas formas de concertación y negociación preventiva de conflictos.

La resistencia a cancelar el pasado autoritario, después del largo ciclo de interrupción institucional[35], y la prioridad asignada al uso no legal de la fuerza para conservar la estabilidad gubernamental y disolver el conflicto social, forman parte de las visiones inerciales del pasado respecto a la forma de ejercer y administrar el poder político. Los gobiernos democráticos aún no han logrado superar viejas tradiciones autoritarias vinculadas con la disponibilidad de recursos no formales para mantener y conservar importantes parcelas de dominio político. El clientelismo policial, el empleo de gastos reservados y la instrumentalización de los organismos de seguridad y justicia, continúan siendo usados como estrategias informales de poder sobre aquellos instrumentos previstos por la ley y la Constitución. Históricamente las estrategias informales ayudaron a lograr objetivos políticos contingentes y pragmáticos. Por ello, no contribuyeron a enriquecer y fortalecer la emergente cultura democrática del diálogo y la construcción de instituciones estatales para el largo plazo.

---

[35] Es importante subrayar el desinterés de los gobiernos democráticos para cancelar el pasado autoritario entre los funcionarios policiales que contribuyeron a desarrollar prácticas antidemocráticas.

La lógica patrimonial con la que se administró la burocracia estatal, el ánimo conspirativo de los partidos gobernantes así como la visión política de corto plazo, restaron posibilidades a la promoción de la modernización de la gestión pública de la seguridad —institucionalización del Ministerio de Gobierno y sus órganos dependientes—. El dominio que ejerció la antigua burocracia sobre el aparato de seguridad pública —entre éstos los propios agentes policiales— y la vigilia que mantuvieron sobre los distintos gobiernos, neutralizaron toda pretensión de reforma. A las interferencias y la escasa comprensión de esta problemática por parte de los nuevos funcionarios civiles, se agregó un ciclo de inestabilidad crónica en la burocracia interna limitando la posibilidad de planificar y ejecutar cambios.

El liderazgo civil ejercido sobre el ámbito de la seguridad pública no se mostró en ningún momento dispuesto a promover políticas institucionales orientadas a mejorar la transparencia administrativa y luchar contra los tradicionales excesos. Así pues, la corrupción y el tráfico de influencias en la burocracia ministerial y sus organismos dependientes no fueron removidos como se esperaba. Por el contrario, un patrón constante de los gobiernos consistió en encubrir y minimizar ante la opinión pública las múltiples y complejas formas de ilicitud y corrupción institucional. La retórica acerca del buen desempeño de la función pública, las promesas de sanción judicial y la reforma institucional en el campo de la seguridad pública, fueron un continuo simulacro. No es casual por ello que este sector gubernamental sea el más golpeado por las denuncias de corrupción y el más desacreditado y cuestionado por los ciudadanos.

Es importante reconocer que la falta de voluntad política para el cambio en este importante sector del Estado se explica a partir de patrones de desempeño tradicional que históricamente priorizaron el empleo de mecanismos informales de control social, vigilancia y manejo de información reservada, así como formas encubiertas de trabajo, en nombre de la "seguridad del Estado". En realidad, la "seguridad del Estado" fue la mejor coartada para que los gobiernos se resistieran a llevar a cabo procesos de democratización, y por el contrario, conservaran de manera invariable los defectos de los estados de excepción en materia de uso de la fuerza pública y administración institucional.

3.4. Militarización de la Policía y policialización militar

De igual manera, la continuidad de visiones, conceptos y estrategias de seguridad, heredadas del régimen autoritario, no fueron modificadas. Los gobiernos democráticos continuaron privilegiando, en muchos casos de manera desproporcional, el uso de la fuerza pública para resolver la creciente conflictividad social, presionados por la necesidad de aplicar de modo ortodoxo las reformas estructurales. Fenómenos como la militarización de la Policía o la policialización militar y su impacto perverso en la seguridad física e integridad de los ciudadanos, refleja el predominio de la lógica del orden político sobre la aplicación de la ley.

La carencia de especialistas civiles, equipos multidisciplinarios y ámbitos de investigación aplicada se constituyeron en un enorme obstáculo al respecto. Las complejas y rutinarias estrategias de control y vigilancia que ejerció la Policía sobre los gobiernos tuvo la capacidad de neutralizar continuamente la posibilidad de mejorar la eficacia del sector. Sólo fueron mejoradas aquellas áreas que no comprometían las prerrogativas institucionales o que no afectaban el funcionamiento de viejas estructuras informales. En todo caso, el desinterés de los gobiernos para promover cambios en el funcionamiento institucional casi siempre coincidió con el interés policial para preservar sus márgenes de autonomía y privilegios corporativos.

En general, la Política de Seguridad Interna y de Orden Público, aplicada con distintos matices por los gobiernos democráticos, desde 1985 hasta la fecha, abrazó dos grandes ámbitos interdependientes en su aplicación. El primero estuvo relacionado con el orden público y la seguridad interna, cuyos ejes se sustentaron en: 1) el control de la protesta social; 2) la lucha contra el narcotráfico; y 3) la estrategia antisubversiva. Estos tres ejes formaron parte sustancial del interés de los gobiernos para preservar la estabilidad política interna. No se debe dejar de lado el importante papel que desempeñó la presión externa —Estados Unidos— para mantener constante la política de seguridad interna vinculada a la lucha contra las drogas y la antisubversión, situación que distrajo y restó recursos, tiempo y capacidad para gestionar una política democrática de seguridad más amplia en el país.

El segundo ámbito, vinculado a la seguridad ciudadana, abarca fundamentalmente la "lucha" contra la delincuencia y criminalidad. Esta "amenaza emergente" coloca a la Policía en el centro de las estrategias y planes operativos de los gobiernos. Aunque con menos interés, la problemática penitenciaria, migratoria y preventiva, empezó a formar parte de las preocupaciones de gobierno. Pese a que la delincuencia empieza a incrementarse desde principios de la década de los años 90, la atención que brinda el gobierno recién se manifiesta un quinquenio más tarde.

La ausencia de desarrollo institucional en el sector de la seguridad también puede explicarse por el sectarismo político y la falta de independencia de los poderes públicos, factores que impidieron el fortalecimiento del Estado de Derecho. Como señaló correctamente Pinheiro, "la gran esperanza durante las transiciones democráticas en América Latina en la década de los años 80 era que el fin de las dictaduras significara la consolidación del imperio de la ley[36]". No obstante, ello no ocurrió, por lo menos en el caso boliviano. El control, manipulación y clientelismo político que se ejerció sobre la estructura judicial y policial fue una constante que atentó contra la administración de justicia y el buen gobierno policial. De igual modo, el predominio que ejerció el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, a partir de acuerdos políticos implícitos o "pactos de gobernabilidad" que sustentaron la estabilidad de los gobiernos, redujo la posibilidad de una adecuada coordinación, control, fiscalización y producción normativa orientada a promover el desempeño democrático y moderno de los aparatos de seguridad. Los servicios de inteligencia estatal, poderes fácticos sobre los cuales hasta hoy no se ejerce ningún tipo de control ni fiscalización, continúan siendo herramientas políticas gubernamentales que poco o nada tienen que ver con su función preventiva para la seguridad estatal y ciudadana.

Por otra parte, el Parlamento Nacional vio permanentemente clausurada la necesidad de ejercer sus atribuciones constitucionales en torno al desempeño gubernamental de la seguridad pública y sus

---

36 Pinheiro, Paulo Sergio. "La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina", en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo, Pinheiro, P.S., *op. cit.*, pág. 15.

instituciones. La función de fiscalización, control e investigación de las comisiones parlamentarias de gobierno o derechos humanos, cuando se convirtieron en cabeza del Ministerio Público, fueron objeto de interdicción política frente al conjunto de irregularidades cometidas por miembros del Poder Judicial y la Policía Nacional. En muchas oportunidades, directa o indirectamente, la ilicitud policial fue amparada por el Poder Ejecutivo. A su vez, este último no se mostró muy convencido ni interesado en gestionar una política de seguridad democrática; como en el resto de los países de América Latina, en Bolivia se conserva invariable la tradición de ignorar la ley o de manipularla a favor de los poderosos, de usarla para reprimir a los débiles (caso Ley de Seguridad Ciudadana) o para contener a las poblaciones vulnerables.

Desde la perspectiva de la sociedad, es interesante observar que la demanda de institucionalización de la seguridad pública, en correspondencia con el ejercicio de los derechos ciudadanos, se expresa tardíamente, es decir, emerge como un fenómeno posterior al proceso de transición democrática. Hasta fines de la década de los años 90, la sociedad, particularmente urbana, favorecida por expectativas crecientes de desarrollo ciudadano, conservó una moderada actitud para demandar cambios en la política de seguridad que incluyera la modernización policial[37]. Hasta entonces, el fenómeno de la delincuencia y el crimen organizado aún no constituía una amenaza crítica e inminente a la paz pública, a la seguridad de los ciudadanos o a su patrimonio privado. En cambio, la falta de acceso a la administración de justicia, la sistemática violación policial contra los derechos humanos y la anómala e inconstitucional aplicación de la Ley 1008[38] (ley antinarcóticos), provocó protestas y movilizaciones sociales en

---

37 Parte de la tradición política boliviana ha consistido en evitar toda forma de control social o involucramiento en la construcción o definición de las políticas de seguridad, en tanto éstas son asumidas como las áreas de mayor densidad disuasiva del poder político. En los últimos años, los medios de comunicación han contribuido a derrumbar el mito de su poder omnímodo a raíz de las recurrentes denuncias de corrupción, violación de derechos humanos e ineficacia funcional.

38 Achá, Rose Marie. *Los derechos humanos bajo la Ley 1008*. Acción Andina, Cochabamba.

áreas rurales, principalmente en regiones vinculadas con la producción de la hoja de coca.

El incremento del delito, junto a las devastadoras prácticas de corrupción e ineficacia de policías, jueces y fiscales, empezaron a movilizar a la sociedad urbana y rural para exigir un mejor tratamiento de esta problemática. El papel de los medios de comunicación social fue clave para impugnar la anormalidad reinante en el campo de la justicia, seguridad pública y régimen penitenciario. Lo cierto es que la seguridad pública no formó parte de ningún plan de gobierno hasta que se convirtió en un asunto de interés público que afectaba la legitimidad del sistema político y profundizaba la relación entre los partidos políticos y la sociedad. Recién, en las elecciones del año 2002 se introdujeron propuestas partidarias inéditas en materia de seguridad ciudadana con el objetivo de reducir las tasas de criminalidad, el miedo y la victimización ciudadana.

3.5. Policía, seguridad ciudadana y democracia

Otra área de alta prioridad social, sensible para el poder político y crítica para el funcionamiento democrático de la seguridad pública y la administración de justicia, pero que no fue incluida en el proceso de reformas estatales, es la Policía Nacional. No cabe duda que la función policial en un Estado de Derecho es clave puesto que contribuye no sólo a preservar el cumplimiento de la ley sino también a prevenir su transgresión. Para satisfacer estas condiciones básicas, la Policía debiera reflejar los rasgos de una institución confiable, moderna y democrática, sustentada en valores y principios universales a la hora de cumplir y hacer cumplir los mandatos constitucionales. Desde esta perspectiva, como en todo Estado de Derecho, la seguridad ciudadana se plantea como un bien público inalienable, por lo tanto, con capacidad de regular los códigos de trabajo y comportamiento profesional de la Policía y los organismos de justicia.

Empero, como veremos más adelante, diversos factores impidieron que la Policía fuera transformada en una institución de naturaleza civil, con estatus estatal y ajustada a la ley. Contrariamente, durante estas dos últimas décadas de democracia, conservó hábitos extra-jurídicos, acumuló capacidad de manipulación política, autonomía

corporativa, expresiones deliberativas y un bajo grado de eficiencia, cuyas consecuencias reflejaron la irregular supremacía policial sobre la autoridad estatal y una significativa contradicción entre orden democrático, gobernabilidad e institucionalidad policial. Las severas limitaciones para el ejercicio efectivo de la autoridad estatal sobre sus organismos de seguridad, ratifican aquel fenómeno mencionado por Pinheiro acerca de la inefectividad de la ley en un Estado de Derecho y su correlato anómalo que ofrece una "democracia sin ciudadanía". Así pues, resulta imposible construir un régimen democrático mientras las instituciones estatales no logren someterse a la ley y los ciudadanos no dispongan de instituciones que faciliten el libre acceso y práctica garantizada de su derechos fundamentales.

Si bien en los últimos años se ha logrado consolidar la democracia en Bolivia, uno de los graves problemas es que todavía no se dispone de un Estado de Derecho fortalecido y democrático que sustente políticas institucionales y valores inherentes a la pluralidad, equidad, justicia, multiculturalidad y acceso efectivo a la seguridad pública. A diferencia del pasado, en que el Estado era responsable de la comisión de abusos contra la sociedad, hoy día el problema reside en su falta de control sobre las prácticas arbitrarias de sus agentes, pero al mismo tiempo en su incapacidad para combatir la impunidad. Las manifestaciones anómalas que hoy presiden el comportamiento estatal y gubernamental en materia de seguridad —descontrol de sus agentes, corrupción, violación de derechos humanos y carencia de juridicidad— constituyen una constatación de la grave crisis de institucionalidad en el sector.

La falta de desarrollo democrático de la Policía es uno de los indicadores más objetivos de dicha crisis. Existen suficientes evidencias empíricas acerca de las consecuencias que produjo el anómalo desarrollo institucional de la Policía, como por ejemplo el incremento del desencanto ciudadano por la democracia, la disminución de la credibilidad en la autoridad pública y la profundización de la conflictividad entre Estado y sociedad. Las encuestas de opinión pública identifican a la Policía como una de las instituciones estatales más corruptas y menos confiable, situación que inhibe la posibilidad de canalizar la denuncia de las víctimas ante situaciones de victimización. De la misma forma, se presume que la débil o ineficaz

respuesta policial ante el aumento del delito en áreas urbanas, así como la sensación de desamparo ciudadano ante la violencia de diversa naturaleza, inclinan cada vez más la preferencia por gobiernos de "mano dura" y la aplicación de medidas penales inflexibles a costa de sacrificar los derechos constitucionales. Aunque existen casos en los que la Policía es el único agente de mediación cultural en las grandes ciudades, su comportamiento y trato racista contra ciudadanos indígenas o de bajos recursos económicos pone en duda la calidad estatal y universal de la función policial. En general, y debido a diversos factores políticos, étnicos y culturales, la Policía actúa a favor de aquellas clases sociales próximas al poder. La propia distribución burocrática de la fuerza policial en el territorio nacional y el control institucional que ejercen los caciques regionales y locales es una manifestación de la crisis de estatalidad y de dominio jurídico igualitario.

Al parecer, la debilidad institucional de la Policía es una de las manifestaciones más visibles de las fallas en el funcionamiento de la democracia y sus procedimientos, pero al mismo tiempo constituye una expresión de la crisis de autoridad estatal. Extensas áreas territoriales rurales y urbanas no sólo carecen de los servicios policiales, sino que cuando éstos están presentes, actúan bajo lógicas no democráticas que interfieren la integración y normal acceso de la sociedad a los servicios públicos del Estado. Al mismo tiempo, durante los últimos años, la Policía se ha constituido en uno de los factores críticos que atentaron contra la estabilidad y gobernabilidad democrática. Su reiterada conducta deliberativa ha puesto en evidencia la falta de un adecuado control civil y también su capacidad para ejercer poder paralelo poniendo en jaque la autoridad estatal a partir de posturas sediciosas (múltiples prácticas de corrupción policial, desde diversos ámbitos institucionales, afectan severamente la credibilidad de la autoridad pública y la falta de competencia de las autoridades civiles para frenar el abuso desde los organismos de seguridad).

Pese a la transición y consolidación democrática, aún no ha sido posible construir un liderazgo político y civil efectivo sobre la Policía, con capacidad de exigir y lograr subordinación institucional, transparencia administrativa, eficiencia y rendición de cuentas. El desempeño gubernamental respecto a la administración y dirección policial, en lugar de forjarse sobre la base de un marco de certidumbre

normativa, control y fiscalización, se ha caracterizado más bien por la construcción de un patrón de relacionamiento político-policial basado en intereses informales y recíprocos que dieron lugar al surgimiento de poderes fácticos. La facticidad de dicho poder fue sin duda la base sobre la cual se construyó un orden político anómalo, alimentado por recursos extra constitucionales y por mecanismos alternativos de financiamiento político y corporativo con fines privados.

3.6. Pacto de reciprocidad política y abdicación de la autoridad pública

La relación informal entre poder político y poder policial ha producido un fenómeno que hemos denominado pacto de reciprocidad instrumental. El funcionamiento anómalo de este pacto —mediado por el clientelismo y la politización—, además de alterar la naturaleza constitucional de la autoridad política y el ejercicio democrático del poder, provocó trastornos en el desarrollo institucional de la Policía con grave impacto para la seguridad pública y los derechos ciudadanos. Una de las consecuencias negativas más importantes que generó dicho pacto se tradujo en la tolerancia jurídica a las expresiones deliberativas y la permanente disponibilidad gubernamental para proteger la ilegalidad policial. A pesar de ser una institución que constitucionalmente está privada de deliberar, dada su naturaleza armada, jerárquica y disciplinada, los gobiernos democráticos se mostraron impotentes para sancionar estas expresiones anticonstitucionales.

De esta manera, la deliberación armada, los márgenes arbitrarios del uso de la fuerza, politización de sus élites y corrupción institucional, configuraron una crisis constante de institucionalidad policial. Esta última, se traduce en la carencia de juridicidad, desgobierno y pervivencia de un modelo policial autónomo e inadecuado para cumplir las funciones constitutivas de la seguridad pública que afecta el ejercicio de los derechos fundamentales. Entendemos la institucionalización policial como la capacidad que tiene el Estado de Derecho, a través del gobierno, para gestionar eficazmente la certidumbre funcional, definir su juridicidad, ejercer control civil legal y legítimo y asignar, sin ambigüedad ni interferencia, funciones

específicas para una moderna, razonable y proporcional administración de la fuerza, supeditada a la Constitución Política del Estado.

La ausencia de una política explícita de subordinación de la institución policial al Estado de Derecho, que debiera estar apoyada en procesos de control y fiscalización civil, normatividad constitucional y profesionalización, en general condujo al empleo instrumental de la fuerza pública bajo orientación y presión política y al margen de la ley. Esta grave disfuncionalidad convirtió a la Policía en una herramienta coercitiva y militarizada para garantizar el control social y la estabilidad política, en un contexto de implementación de un nuevo modelo económico neoliberal, sustentado en acuerdos políticos pragmáticos denominados "pactos de gobernabilidad".

Por otra parte, la expansión de funciones policiales a múltiples campos de intervención y dominio burocrático y político, dislocó la naturaleza de su función constitucional, privilegiando intereses corporativos y partidarios, en lugar de orientar su trabajo profesional a la protección de garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos. El desplazamiento y la centralidad de la función policial en torno a la arena política provocó severos daños éticos en su desempeño, pero al mismo tiempo deformó su *ethos* profesional. Un efecto secundario de la inadecuada administración de éste sector derivó no sólo en la creciente autonomía y politización policial, sino también en la pérdida significativa del control estatal de la fuerza pública.

Durante estas dos décadas de democracia, los gobiernos prácticamente abdicaron de ejercer soberanía y responsabilidad pública sobre sus organismos de seguridad y sobre la naturaleza y alcance de su organización, capacidades técnicas y científicas, valores y doctrina. La prioridad sobre la eficacia policial en torno al orden público y la presión externa provocó que una parte sustancial de dicha institución pasara a depender, directa o indirectamente, de diversas agencias de seguridad extranjeras. La enorme influencia política, control organizacional, asistencia técnica y financiamiento que otorga y desarrolla la embajada de los Estados Unidos sobre los organismos de seguridad y defensa hace presumir que es éste el verdadero poder político tangible que en definitiva impone la gestión de la política de seguridad interna a los gobiernos de turno.

Aparentemente, esta especie de tutelaje externo sobre la definición de la política de seguridad proviene del dominio casi vertical que ejerce la embajada norteamericana en materia de lucha contra las drogas y actualmente en su obsesiva campaña antiterrorista. La influencia extranjera, que muchas veces se traduce en una abierta intervención sobre los asuntos internos del país, no sólo compromete la propia seguridad del Estado boliviano, sino que afecta capacidades de decisión elemental de los gobiernos, como por ejemplo, la designación de los mandos policiales.

Una de las graves manifestaciones de la crisis de institucionalidad en el campo policial reside pues en una aparente y crítica contradicción entre la debilidad de las autoridades políticas para forjar una política de seguridad y un patrón democrático de control civil sobre la Policía, y la ampliación gradual de la capacidad de intervención que poseen y acumulan los gobiernos extranjeros sobre esta institución.

3.7. Déficit y patología institucional

Además de lo señalado líneas arriba, la presente investigación hace énfasis en el análisis de las deficiencias institucionales que han caracterizado durante los últimos años el desempeño de la Policía Nacional, presididas por la configuración de un liderazgo y gestión política e institucional de naturaleza instrumental, así como sus efectos y consecuencias para el desarrollo democrático y ciudadano. Está claro que dichas deficiencias institucionales, muchas de ellas patológicas, como la anomia en el uso de la fuerza, corrupción y violación de derechos humanos, constituyen una acumulación irresuelta del pasado y que fueron conservadas, promovidas y toleradas pasiva y activamente por los gobiernos democráticos. Entre los principales rasgos que caracterizan éste déficit institucional podemos mencionar los siguientes: 1) configuración de una relación político-policial informal e instrumental; 2) preservación funcional de un modelo policial extra-jurídico, autónomo y deliberante; y 3) diseño represivo de la política de seguridad, cuyo énfasis policial en el control y vigilancia social, hace presumir un retorno al pasado, de signo autoritario. Si aceptamos que estas deficiencias reflejan la crisis de autoridad estatal, débil desarrollo democrático y una ciudadanía todavía interdicta,

no es menos cierto que sus consecuencias han contribuido a configurar una suerte de Estado policial anómalo en pleno régimen democrático.

El primero de los rasgos del déficit institucional mencionado —la relación político-policial informal e instrumental— expresa el predominio del funcionamiento de mecanismos paralelos en la burocracia de la seguridad, los mismos que impiden subordinar la conducta policial a un orden institucional predecible. Por el contrario, estos márgenes de relacionamiento informal han contribuido a incrementar la asimetría entre poder democrático y autonomía policial, al mismo tiempo que ha reducido el horizonte de las garantías constitucionales para el ejercicio de la ciudadanía y el acceso a la seguridad como un bien público. A su vez, el divorcio entre policía y sociedad está contribuyendo a erosionar la sensación de seguridad ciudadana, debilitar la confianza pública en la autoridad estatal e impedir la aplicación adecuada de la ley desde una perspectiva universal. Lo que parece que ha ocurrido en el país respecto a la Policía Nacional es una suerte de privatización de su función constitucional, mediada por procesos de clientelismo político y un continuo juego de concesiones políticas y prebendales, fenómenos que ilustran la renuncia de la autoridad civil a ejercer legítimamente su mandato constitucional. Por otra parte, el dominio norteamericano sobre los organismos policiales nos permite advertir un fenómeno tangible de desestatización del monopolio legítimo de la fuerza pública en favor de intereses y prioridades de agencias extranjeras. Esta crisis de orden, soberanía y control institucional, nos coloca entonces frente a un nuevo fenómeno burocrático, traducido en la abdicación de la autoridad estatal sobre el monopolio legítimo de la fuerza pública.

De algún modo, la falta de normatividad para definir fronteras funcionales y subordinar la conducta corporativa al Estado de Derecho, consagra la supremacía del poder policial sobre el gobierno y la ley (despotismo policial). La politización continua de las élites corporativas para acceder a privilegios, el condicionamiento de su lealtad contingente a los partidos de gobierno y la protección política de la que gozan, además de la preservación de parcelas de impunidad, dentro y fuera de la institución policial, ponen al desnudo el concepto de institucionalidad estatal en materia de seguridad pública. La expresión

perversa de este tipo de relación anómala reside en la construcción de un liderazgo patrimonial alimentado por el tráfico de influencias a favor de pequeñas élites políticas y policiales, la pervivencia de patrones de corrupción como un sistema de redistribución jerárquica de recursos y poder extralegal, conductas constantes de violación a los derechos humanos y uso discrecional de la coerción física. La expansión de la función burocrática (tanto urbana como rural de la Policía), traducida en una suerte de atomización institucional, más que una preocupación por acompañar la presencia del Estado en zonas o áreas urbanas y rurales, expresa el logro de una estrategia exitosa de expansión de circuitos de redistribución territorial de poderes corporativos microfísicos.

El segundo rasgo de la crisis de institucionalidad señalado —un modelo policial extra-jurídico, autónomo y deliberante— se expresa, precisamente, a través de la pervivencia de un modelo de profesionalización policial inadecuado, que lejos de observar y responder a las profundas transformaciones que está sufriendo la seguridad pública —jalonadas por procesos de urbanización acelerada, migraciones masivas campo-ciudad, transformaciones demográficas, complejidad del crimen transnacional y otros fenómenos que impactan en los valores y conductas de sociabilidad— conserva su vieja arquitectura organizacional, hábitos informales de trabajo, educación no democrática, lógicas y valores militares, centralismo, jerarquización y otros defectos propios del pasado policial autoritario. Dicho de otra forma, a la ausencia de juridicidad constitucional sobre el órgano policial, se agrega un patrón de liderazgo civil de naturaleza patrimonial que da como resultado un modelo policial con alto grado de autonomía deliberativa.

Actualmente, el modelo policial, más que un subproducto de la deficiente política de seguridad pública, es el resultado de la capacidad de maniobra política para gestionar su autonomía corporativa. Por lo mismo, la arquitectura organizacional, valores y orientación profesional tienen muy poco que ver con las necesidades de un sistema penal moderno, preventivo y participativo. Contrariamente, el modelo policial boliviano es mucho más funcional a las necesidades de orden político pragmático y a los intereses corporativos que a las demandas sociales de seguridad. En realidad, la Policía se organiza

de modo autónomo, colocando sus intereses corporativos en el centro de las decisiones tanto políticas como institucionales.

La autonomía policial y su poder político de negociación informal imposibilita la democratización de la gestión política de seguridad. Las consecuencias perversas de la autarquía policial impide la definición de una política de seguridad como política de Estado; las decisiones acerca de los márgenes de riesgo o amenaza a la seguridad pública y sus instrumentos de contención, provienen de la propia Policía. En la medida en que esto continúe, estamos en presencia de un modelo de seguridad pública policializado y reactivo, excluyente de las decisiones y participación de la sociedad, en lugar de privilegiar enfoques preventivos de seguridad en el que la Policía tendería a ser despojada de sus poderes fácticos por los mecanismos de control institucional y social.

Un modelo policial autónomo es a su vez una maquinaria institucional que regula su propio funcionamiento y desarrollo. En nuestro caso, la conservación de rasgos fuertemente militarizados en la estructura, organización y valores policiales, obedece sustancialmente a la necesidad de disponer de poder disuasivo frente a dos factores de amenaza corporativa: la posibilidad de verse despojada, a partir de decisiones políticas, de sus fueros, privilegios y prerrogativas y, por otra parte, la necesidad de conservar una determinada capacidad de respuesta militar ante la eventualidad de la intervención de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la militarización policial aparentemente estaría expresando su desconfianza histórica ante los actores políticos y militares. Sin embargo, parece ser más exacto afirmar que el modelo militarizado de la Policía, de naturaleza deliberativa, es más funcional a la necesidad de preservar sus amplios márgenes de autonomía administrativa y la acumulación de fuero y poder fáctico. En todo caso, la militarización del modelo policial encuentra en su discurso de autoconservación el mejor expediente para lograr su cohesión interna y "defenderse" de esta forma de la aparente hostilidad amenazadora proveniente del contexto externo.

Más allá de lo enunciado, la preservación del modelo militarizado de policía es altamente rentable en la medida en que permite disponer de una capacidad real de negociación, presión política y

logro de intereses corporativos, situación que en cualquier democracia formal constituye una anomalía. En suma, el modelo militarizado es objetivamente funcional para la Policía, provee múltiples usos y predispone al logro de poder político: sirve de elemento articulador ante su público interno para evitar ser despojado de fueros extra constitucionales.

No obstante, la militarización policial, que obedece al modelo tradicional de la policía, genera un conjunto de distorsiones y anomalías no sólo jurídicas (disponibilidad de armas de guerra, inadecuación del potencial militar para enfrentar el delito, quiebre de principios de proporcionalidad etc.), sino también políticas (no es adecuado para sostener un proyecto de seguridad pública democrático, introduce perturbaciones en el ejercicio de control social, amenaza al poder constituido, potencia su capacidad deliberativa) y sociales (distancia entre el policía y el ciudadano).

Mientras la autodefinición organizacional responda a intereses corporativos, está claro que la seguridad, en la práctica, deja de ser un bien público y traduce una aspiración aparente sobre la que se construye un discurso expiatorio interesado ("no tenemos los recursos materiales para combatir el delito", la seguridad es una responsabilidad de todos", etc.).

Al patrón de liderazgo político instrumental se suma el liderazgo patrimonial de mandos policiales cuya lógica de autoridad privilegia el uso y disponibilidad de bienes públicos como prolongación de sus intereses privados. En este contexto, el discurso corporativo que apela a códigos de unidad frente a presuntas amenazas potenciales extra institucionales —control social, crítica pública o denuncia ciudadana ante los medios de prensa—, resulta funcional a las prácticas de abuso, discriminación, racismo y explotación laboral.

No otra cosa significa el potencial deliberativo subalterno que encarna reivindicaciones no sólo patronales sino también derechos profesionales, sociales y económicos. Además de expresar disconformidad con el abuso del poder político, la deliberación policial implícitamente interpela las formas de abuso intrajerárquicas, tanto vertical como horizontalmente.

El referido tercer rasgo que caracteriza el déficit institucional de la Policía Nacional se manifiesta en la construcción de una lógica represiva de seguridad policial en la que prima el orden sobre la ley, la militarización sobre la especificidad policial, la burocratización sobre estándares de eficiencia y las asimetrías entre medios y fines organizacionales alentados por la discreción corporativa y la falta de control civil democrático. Destaca en este ámbito la obsolescencia y agotamiento del modelo de seguridad pública que sustenta la organización policial. Se demuestra que las políticas de seguridad ciudadana, además de inadecuadas, discurren paralelas al agotamiento de un modelo de organización y trabajo policial ineficaz para enfrentar el complejo panorama de inseguridad ciudadana.

Actualmente, el clima de inseguridad está agudizado por factores de crisis no sólo económica, política, social y cultural, sino también por los efectos que produce la transnacionalización del crimen frente a la erosión de la soberanía estatal y sus deficiencias estructurales para ejercer autoridad nacional. Forma parte del agotamiento del modelo policial la inadecuada gestión, financiamiento, distribución y administración de recursos económicos provenientes del tesoro público. Queda claro que el actual modelo policial corresponde a una estructura presupuestaria rígida que convierte al cuerpo policial en una fuente de empleo más que en una función institucional de naturaleza profesional, apoyada en una vocación de servicio público. La inadecuada distribución territorial de la Policía, la centralización y la inercia burocrática que caracterizan su trabajo, comprometen la seguridad de los ciudadanos. De igual forma, la inequidad en la distribución de responsabilidades operativas y administrativas entre su personal, así como las prioridades de seguridad desvinculadas de las necesidades ciudadanas, interfieren su desempeño institucional.

La carencia de recursos económicos es dramática como lo es la falta de condiciones para la planificación y reforma del trabajo policial. No obstante, el discurso de la precariedad de recursos contrasta con las múltiples formas de recaudación que efectúa la Policía. Las "recaudaciones paralelas" constituyen el centro de gravedad de la autonomía administrativa, el campo de mayor preocupación de la burocracia y el mayor escenario de discrecionalidad que facilita la corrupción del mando policial.

Finalmente, los márgenes de autonomía discrecional en los que se movió la Policía durante los últimos 20 años impidieron construir un nuevo pacto cívico-policial de naturaleza democrática. La Policía no logró integrarse a la sociedad para satisfacer sus necesidades de seguridad. Por el contrario, en la medida en que fue funcional al poder político, la brecha con la sociedad tendió a profundizarse. La institución policial enfrentó una constante campaña de desprestigio y erosión de su imagen pública debido fundamentalmente al despliegue coercitivo frente a la protesta social, pero también asimiló el cuestionamiento público debido a los innumerables casos de corrupción, abuso de poder e impunidad. Las promesas de reforma policial incumplidas así como los intentos fallidos para mejorar la seguridad erosionaron aún más la relación sociedad-policía. Actualmente, la institución goza del más bajo nivel de credibilidad ciudadana en un momento en el que la sociedad exige su mayor apoyo, eficacia y competencia profesional.

CAPÍTULO DOS

1982-2002: Democracia y Policía, dos décadas perdidas

1. Ausencia de institucionalidad en la Policía

Los prolongados períodos de ocupación estatal por parte de las dictaduras militares produjeron una cultura de ilegalidad e informalidad fuertemente arraigada en los cuerpos e instituciones de la seguridad pública. Aunque no se cuenta con estudios académicos rigurosos al respecto, existe abundante información y denuncias de una larga historia de abuso y violación de los derechos humanos cometidos por los aparatos represivos contra opositores políticos[1]. Durante las décadas de los años 60 y 70 y comienzos de los 80, al amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional, organismos militares y policiales asumieron el anticomunismo como una cruzada institucional con el objetivo de erradicar focos subversivos o núcleos de resistencia ideológica marxista-leninista (Guevara, 1981; Sandoval, 1988). Como se sabe, esta "guerra interna" produjo un conjunto de estrategias represivas que oscilaron desde detenciones indebidas hasta masacres sangrientas e incluso desapariciones forzadas. En el centro de estas estrategias abundaron los casos de tortura, confinamiento, exilio y otros actos violatorios de los derechos humanos (Aguiló, 1993).

Las políticas, visiones y prácticas autoritarias que sustentaron la seguridad pública durante los regímenes de excepción no cesan automáticamente con la llegada de procesos de transición o consolidación democrática. Por el contrario, siempre se mantiene latente la

---

[1] PADI, 1981, 1982; APDH, 1978, 1979, 1980; Domic, 1999; IEPALA, 1982; Selser, 1981; Justicia y Dignidad, 1992; Juicio de Responsabilidad, 1993.

posibilidad y el riesgo de que los viejos aparatos represivos se mimeticen, adopten posturas flexibles o se muestren proclives al cambio sólo para complacer y responder a las presiones que interpelan su dominio tradicional. Por ello mismo, en todo proceso de restablecimiento del orden institucional, debiera plantearse el imperativo de cancelar el pasado mediante investigaciones esclarecedoras y juicios de responsabilidad a los represores políticos, pero también —lo más importante— enfrentar el desafío de construir un buen gobierno de la seguridad pública democrática que sea capaz de cambiar esta herencia autoritaria.

La necesidad de buen gobierno de la seguridad pública democrática —entendido en su triple dimensión: institucionalización de la seguridad pública, restablecimiento del Estado de Derecho aplicado a una política de seguridad y construcción de una verdadera cultura democrática de la seguridad— responde al desafío de lograr un equilibrio razonable entre transparencia, coerción y legalidad, y atender las demandas de la ciudadanía cada vez más expuesta a múltiples factores cambiantes de riesgo e inseguridad.

Algunas evidencias señalan que los resultados de la falta de voluntad política para enmendar las inercias acumuladas en el ámbito de la seguridad, durante las dos décadas pasadas, estaría comenzando a afectar negativamente los valores cívicos, la cohesión social y la institucionalidad democrática. La comunidad siente que la inseguridad se ha constituido en una tormentosa experiencia cotidiana casi imposible de ser resuelta por los gobiernos y, por ello, el interés para demandar condiciones mucho más eficientes a las instituciones de la seguridad tiende a relajarse debido a que su relación con el Estado suele ser frustrante. En general, el sistema penal ofrece recursos limitados en inversa proporción a la inflación de la demanda social de justicia y certidumbre jurídica. El efecto más impactante de este divorcio con la comunidad suele ser la erosión de la concepción de la seguridad como un derecho, pero también como un bien público.

Frente a este panorama, la opinión pública, agotada de esperar resultados eficaces del gobierno, tiende a demandar y al mismo tiempo aceptar como benigna y necesaria una política de "mano dura" contra sectores vulnerables, movimientos sociales de protesta e individuos

transgresores de la ley. El linchamiento, algunas veces confundido con la "justicia comunitaria", se está convirtiendo en una respuesta perversa y frecuente ante la carencia de respuestas policiales y protección del ciudadano en las calles.

Por otra parte, la creciente preferencia ciudadana por regímenes no democráticos que ayudarían a superar la violencia social y la inseguridad, es una señal de alerta acerca de la magnitud e impacto que provoca la irresolución de las demandas de administración de justicia. La ineficacia del sistema penal para prevenir y frenar el avance del delito refuerza la sensación de orfandad cívica y ratifica la idea del desgobierno de la seguridad. Está claro que problemas de naturaleza cultural y económica que afectan a la sociedad —violencia familiar, conflictividad social, marginalidad violenta, consumo de drogas y dominio pandillero sobre territorios urbanos, entre otros— no se resuelven exclusivamente mediante la presencia policial en las calles, sin embargo, debe quedar igualmente claro que sin políticas preventivas de inserción social, ocupación del espacio público e integración laboral de segmentos mayoritariamente jóvenes y migrantes, tampoco podrá superarse el conflicto y la violencia social.

Pese a que éste no es un fenómeno nuevo, lo cierto es que durante los últimos años las competencias estatales para resolver los complejos problemas sociales y la violencia, en sus múltiples formas, se han visto significativamente disminuidas. Problemas sociales como la exclusión educativa, el desempleo, la carencia de necesidades básicas, la migración desordenada o la urbanización caótica, acosan cotidianamente a la autoridad pública desbordando su capacidad de control, gestión y regulación del conflicto. Los efectos que provoca el achicamiento de la función estatal de la seguridad —o su mala administración— impactan en la confianza y estabilidad democrática y en la sociabilidad ciudadana.

Así pues, los rasgos de descomposición social y la disolución de la autoridad pública traducidos en el incremento alarmante del delito, corrupción pública, conflictividad social, fragmentación y disolución del imaginario nacional, repliegue de la autoridad judicial y policial de extensos territorios nacionales, tensión irresuelta entre justicia ordinaria y justicia comunitaria, consolidación de poderes fácticos

como el caudillaje regional y el caciquismo local, presencia de cuerpos armados privados, surgimiento de complejas organizaciones criminales domésticas y transnacionales y expansión de las empresas de seguridad privadas sobre las cuales no existe control gubernamental, ponen en duda la confianza ciudadana en el Estado.

Además de los factores que externamente debilitan la legitimidad de la autoridad pública, existen otros que surgen desde el propio Estado y ponen en riesgo su propia viabilidad. Por cierto, estos factores no han sido adecuadamente tratados por las autoridades de gobierno ni por la propia sociedad en democracia. Se trata de los efectos perversos que provoca el inadecuado y muchas veces ilegal desempeño de los organismos de seguridad, en particular el de la Policía Nacional. Este conjunto de factores que han desatado la actual crisis de estatalidad en la sociedad boliviana tiene su explicación causal, en parte, en las deficiencias estructurales que ofrecen las instituciones de seguridad debido a su cuestionable comportamiento ético y profesional. A su vez, las limitaciones materiales, técnicas y culturales de instituciones como la Policía Técnica Judicial (PTJ), Tránsito, Patrulla Caminera o Patrulla de Auxilio Ciudadano (PAC) que les impiden atender los exigentes requerimientos de la justicia, gobierno y ciudadanía, agregan un mayor desafecto cívico por las instituciones públicas.

La Policía, por otra parte, no sólo dispone de un amplio poder discrecional que le permite competir ilegalmente con algunos sectores de la propia burocracia estatal —Corte Nacional Electoral, Defensa Pública, municipios, jueces—, sino que este poder paralelo es tolerado por el sistema político. Desde esta perspectiva, existe la duda razonable acerca de su naturaleza estatal[2] en tanto una parcela significativa de su burocracia —de la burocracia estatal— está prácticamente fuera

---

2 Se ha definido al Estado moderno como "una asociación de dominio institucional que al interior de un territorio ha logrado monopolizar con éxito la violencia física como medio de dominación". Este objetivo, a su vez, "unifica los medios especializados en las manos de su conducción expropiando, para el efecto, a todos los autodenominados funcionarios estamentales que antes poseían derecho exclusivo y, en el lugar de ellos, se ha puesto al mismo Estado en la cuestión más alta". Cfr. Weber, Max. *El científico y el político*. Alianza Editorial, España, 1981.

de su dominio. La falta de control efectivo de la autoridad civil y la ilegalidad en la que mueve la Policía es sin duda una grave anomalía que cuestiona el funcionamiento ordenado de la sociedad y la vigencia del Estado de Derecho.

En este sentido, observamos que el Estado no solamente está limitado para administrar los complejos fenómenos de desagregación, desorden público y conflicto social, sino también para ejercitar dominio legítimo y efectivo sobre sus propios organismos de seguridad[3]. Este fenómeno, al que podemos identificar como un proceso de desmonopolización estatal de la fuerza física legítima, constituye uno de los hechos sociales y políticos de mayor impacto y trascendencia para la vida democrática del país.

En efecto, durante los últimos años, el país ha vivido un constante estado de zozobra, inestabilidad política, espiral de violencia y alto nivel de conflictividad social y un clima creciente de temor e inseguridad pública frente a los cuales el Estado se ha visto impotente para resolverlos o los ha resuelto empleando inadecuadamente la fuerza pública. En muchos casos, la propia policialización de la seguridad pública, esto es, el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza policial para aplacar problemas de naturaleza política, concluyó convirtiéndose en un problema más que en una solución. Al mismo tiempo, se han observado y experimentado las enormes dificultades que enfrenta el Estado para responder y satisfacer necesidades de su propia seguridad y la de la población en general. Entre los múltiples problemas contemporáneos que aún enfrenta la consolidación democrática en Bolivia podemos observar la severa limitación que tienen las autoridades públicas para construir un orden social e institucional capaz de garantizar la continuidad estatal, un orden fundado en el estricto cumplimiento de preceptos constitucionales.

Para preservar el orden social con arreglo al pacto social, un Estado moderno requiere, siguiendo la definición weberiana, "monopolizar con éxito la violencia física como medio de dominación".

---

3 Entendemos la legitimidad como la capacidad de convencimiento para lograr obediencia sin apelar a la coacción.

Efectivamente, uno de los problemas más críticos que enfrenta el país es la falta de control institucional de los organismos de seguridad pública, situación que debe ser enmendada por el poder público en el corto plazo. Este déficit de institucionalidad se manifiesta con mayor severidad en el campo policial. El conjunto de anomalías que envuelven a la Policía —deliberación, abuso de poder, corrupción y otros— y que han caracterizado su desempeño profesional durante los últimos años, impide producir confianza pública y certeza en la aplicación de la ley de parte de las autoridades estatales. De igual forma, el precario afecto policial por la legalidad resta legitimidad a la autoridad estatal, debilita la integración cívica al Estado, interfiere el proceso de consolidación democrática y priva a los gobiernos de ofrecer un servicio de seguridad pública razonable, eficaz y moderno, capaz de materializar los derechos fundamentales del ciudadano.

Entendemos como institucionalidad policial el ejercicio legítimo, competente y democrático de la autoridad pública, legalmente elegida, para diseñar, desde el Estado, políticas institucionales con capacidad para hacer cumplir estrictamente la ley, otorgar certidumbre funcional, permitir el control, subordinación y desempeño profesional eficaz, así como su plena integración a la sociedad, sin interferencia alguna. Una de las claves de la institucionalidad policial reside en la aplicación irrestricta de mecanismos de fiscalización externos e internos por parte de los poderes públicos y la sociedad, en un contexto de transparencia garantizado por el Estado de Derecho.

Teniendo en cuenta que la Policía enfrenta actualmente condiciones deficitarias de institucionalidad que erosionan, por una parte, la legitimidad de la autoridad estatal y, por otra, recortan e interfieren el desarrollo democrático, afectando libertades, garantías y derechos fundamentales de las personas, en este estudio se intentará responder a las siguientes preguntas: ¿cuál fue el patrón de liderazgo dominante y la lógica política que presidió la relación entre gobierno y policía en democracia?; ¿cuáles fueron las orientaciones de la política policial en democracia?; ¿fue posible democratizar e institucionalizar el patrón de liderazgo político y la política policial?; ¿qué mecanismos —formales o informales— mediaron en las estrategias de control civil sobre la Policía?; ¿cuáles los resultados de las políticas policiales y en qué medida dichos resultados contribuyen o interfieren en el

desarrollo democrático de la sociedad?; ¿qué consecuencias tiene para la democracia, el Estado de Derecho y la ciudadanía, el déficit de institucionalidad policial?; y, finalmente, ¿cuáles fueron las condiciones que configuraron la crisis de institucionalidad policial?

Para tratar de responder estas interrogantes creemos necesario partir de una hipótesis de trabajo: sostenemos que el bajo grado de institucionalidad que caracteriza el desempeño de la Policía en democracia está estrechamente vinculado a una lógica de instrumentalización pragmática de esta institución, promovida por el poder político, con arreglo a la creación de condiciones de estabilidad, aplicación y continuidad de políticas socio-económicas de alcance liberal, pero al mismo tiempo, para neutralizar la resistencia social desde la perspectiva de la seguridad interna. De esta forma, los gobiernos habrían producido, con apoyo no siempre legal de la fuerza pública, un clima de "gobernabilidad regresiva". Entendemos como gobernabilidad regresiva la construcción de un régimen político precario que, al amparo de la democracia formal, sacrifica el desarrollo de la legalidad, privilegiando estrategias de orden político por encima del interés público y de imperativos constitucionales. Todo ello, mediado por acuerdos políticos cuyas decisiones afectan, directa o indirectamente, la legitimidad del Estado de Derecho. Ciertamente, el núcleo de dichas decisiones descansa en el patrón de liderazgo que ejercen los gobiernos sobre la institución policial, y por ello, concluimos que los primeros 20 años de democracia en Bolivia han sido dos décadas perdidas frente a un desafío: construir institucionalidad policial.

2. Política y Policía, un pacto pragmático de "reciprocidad"

A diferencia de diversos sectores de la burocracia estatal que sufrieron importantes procesos de modernización en los últimos 20 años —políticas de salud, educación, descentralización, régimen electoral e impositivo, sistema de partidos y poder judicial— los gobiernos han hecho muy poco por la modernización de la política de seguridad y la institucionalización de la Policía. Para justificar el subdesarrollo de la agenda de seguridad, funcionarios de gobierno señalan que primero tuvieron que privilegiar las reformas estructurales en el campo económico para facilitar luego el camino a otras reformas como

las sociales e institucionales, entre las que figuraba la reforma de la Policía. De alguna manera, la renuncia de la autoridad pública para modernizar paralelamente la Policía junto a otras instituciones estatales, explica parcialmente la lógica vertical con la que se impusieron las reformas económicas y sociales en el país. Esto supuso, a su vez, que desde la reconquista democrática hasta hoy, todos los gobiernos —sin excepción— adoptaron, por una parte, el cómodo expediente de preservar el modelo tradicional de Policía que rigió desde hace 30 años, y por otra, delegaron el monopolio de la administración de la seguridad pública a la institución del orden.

En los últimos años, la gestión política de la seguridad y el liderazgo civil sobre la Policía recién están siendo reinterpretados y redimidos por los gobiernos a raíz de la profunda crisis que está viviendo la sociedad en materia de seguridad ciudadana. Los gobiernos tuvieron primero que experimentar, con un alto costo político, el fracaso de múltiples iniciativas improvisadas que adoptaron en el campo de la seguridad ciudadana —iniciativas que suscitaron una fuerte interpelación social— para caer en cuenta de que estaban frente a una política estatal que adolecía de gran debilidad. La insostenible crisis de la Policía —caracterizada por su ineficacia ante el delito, descomposición ética, deliberación sediciosa, extravío profesional y desprestigio sin precedentes en su historia contemporánea—, obligó a los gobiernos a reevaluar y revisar su tradicional vínculo institucional. Está claro que unos gobiernos más que otros, además de preservar privilegios y prerrogativas no legales y una cultura autoritaria heredada de las dictaduras militares, contribuyeron a crear condiciones negativas para el funcionamiento irregular de la institución policial: alimentaron su sobredimensionamiento funcional con objetivos políticos y ampliaron sus márgenes de autorregulación provocando un conjunto de anomalías institucionales que hoy exigen ser reformadas.

Desde nuestra perspectiva, la situación de anormalidad jurídica, organizacional, ética y profesional en la que actualmente se desenvuelve la Policía, es el resultado, además de otros factores, del déficit de institucionalidad policial. Éste, se traduce en la forma en que se ha construido la relación entre gobierno y policía durante los últimos 20 años de democracia. La principal característica que identifica y sustenta este

patrón de relacionamiento reside en el predominio de prácticas informales, sujetas a intereses políticos y corporativos de corto plazo y ajenos al logro de los mandatos constitucionales en el campo de la seguridad pública. Dicho de otra forma, la relación entre poder político y policía no se basa en reglas de juego establecidas constitucionalmente, reguladas por la ley o normas prescritas, sino más bien en acuerdos implícita o explícitamente pactados entre ambos actores, con objetivos específicos y a veces comunes. El predominio de la informalidad se traduce en la construcción y funcionamiento de un pacto pragmático de reciprocidad que ofrece como resultado la continuidad del modelo de seguridad autoritario y una Policía que en democracia se resiste a ser gobernada por la supremacía civil y el régimen jurídico estatal.

Así pues, ninguno de los gobiernos se atrevió a modificar el tradicional sistema de seguridad estatal —Ministerio de Gobierno y dependencias burocráticas, mecanismos de recaudación fiscal, organismos de inteligencia y otros —, y peor aún, alterar los márgenes de acción policial heredados del pasado. En ningún momento los gobiernos plantearon iniciativas consistentes que promovieran la modernización del sector, mucho menos construir un proyecto alternativo de seguridad pública anclado en una nueva organización y economía jurídica de la seguridad y su correspondiente desarrollo cultural y democrático.

Por el contrario, los gobiernos no sólo fueron complacientes con el viejo sistema de seguridad y su correspondiente modelo policial, sino que además, a partir del referido pacto pragmático de reciprocidad, fortalecieron el enfoque represivo y reactivo de la seguridad pública y los márgenes de autonomía, deliberación e ilicitud policial, claro está, amparados en una estrategia continua de impunidad. Es decir, la Policía que hoy tenemos los bolivianos no es otra cosa que la Policía que contribuyó a modelar el poder político durante las dos últimas décadas y que no es distinta a la Policía que fue modelada por las dictaduras militares. Es probable que las diferencias en ambos procesos residan en las técnicas y eficacia del disciplinamiento político de la Policía, pero lo que permanece invariable es su abultado déficit de institucionalidad.

Hasta hoy, ninguna parcela estatal u organismo burocrático como la Policía —probablemente a excepción de la administración de justicia y las Fuerzas Armadas—, logró acumular tantos mecanismos y estrategias de poder paralelos al Estado, con la vigorosa y explícita ayuda del poder político en democracia. La continuidad histórica de la informalidad, promovida por el poder político, explica entonces no sólo su éxito temporal sino también su eficacia. Hemos convenido en llamar pacto pragmático de reciprocidad a la relación informal y exitosa entre poder político y policía, mediada por acuerdos implícitos que promueven, por una parte, la acumulación de prerrogativas, privilegios y prebendas corporativas y, por otra, el uso instrumental y político de la coerción estatal. Ambos efectos impidieron la construcción de una política de seguridad pública como política de Estado y, consecuentemente, limitaron la supremacía civil y la posibilidad de la institucionalización policial[4].

---

[4] La construcción de este pacto pragmático de reciprocidad tiene como sustento una lógica política instrumental a través de la cual los partidos en función de gobierno, y los gobiernos en general, asumen como necesario, y en muchos casos imprescindible, forjar mecanismos alternativos e informales de subordinación que eviten un estricto apego a las normas con el objetivo de disponer de determinados márgenes de maniobra política en torno al uso de la fuerza pública. Es decir, para conservar la estabilidad interna, los gobiernos requieren una cierta dosis de certidumbre política y una relativa paz social que les permita cumplir mínimamente sus metas trazadas. Un país como el nuestro, con un alto grado de exclusión, heterogeneidad social y étnica y con baja representación ciudadana, tiende a enfrentar escenarios de alta conflictividad y violencia social. Consecuentemente, las dificultades para lograr gobernabilidad encuentran resistencias de toda naturaleza y, por lo mismo, la posibilidad de construir acuerdos o consensos políticos institucionalizados se diluye dando paso al diseño de estrategias alternativas que, en general, reposan en mediaciones clientelares o técnicas de cooptación. En la democracia boliviana parece haber triunfado la informalidad política en la medida en que la corrupción externaliza el fracaso de la negociación y el acuerdo institucional. Al parecer, las estrategias de estabilidad política no responderían ni a la eficacia gubernamental ni a la disposición de los actores sociales a ser gobernados pacíficamente, sino a estrategias alternativas relativamente exitosas como: 1) mediación de partidos políticos en la esfera estatal, entre ellas, la Policía Nacional, y en su relación con la sociedad civil; 2) cooptación prebendal que permite negociar y pacificar "subterráneamente" demandas de actores sociales; y 3) represión en ausencia del éxito de la cooptación o mediación.

2.1. Cuatro pilares y tres fases del pacto de reciprocidad político-policial

Más allá de la falta de voluntad política, diversas circunstancias y condiciones económicas, sociales, políticas e institucionales, presidieron la construcción y preservación del pacto que produjo el déficit de institucionalidad policial. Desde la perspectiva política, los pilares que lo sostuvieron fueron, además de otros, los siguientes: 1) una lógica instrumental de la fuerza policial para fines de contrapeso político, frente al potencial todavía latente del "golpe militar" durante la transición democrática; 2) la militarización de la policía para garantizar sin sobresaltos la aplicación de la nueva política económica liberal frente al desmontaje traumático del capitalismo estatal; 3) la cooptación policial como una importante fuente de control y contrapeso, vigilancia política e interdicción social informal; y 4) clientelismo y polivalencia policial como recurso agregado para la protección del poder político y su financiamiento alternativo (cómo la Policía protege al poder político).

No cabe duda que el denominador común de los cuatro pilares que sustentaron el funcionamiento policial en democracia y que dieron lugar a su instrumentalización reside en su politización y en sus prácticas prebendales implícitas. El dominio político ejercido sobre la Policía es probablemente una de las mayores debilidades que enfrenta la democracia toda vez que se presume su neutralidad y estricta sujeción a la ley. La Policía, lejos de concebirse como una herramienta estatal orientada a auxiliar a la ley, preservar los derechos fundamentales de las personas o contribuir a la seguridad ciudadana, fue empleada para preservar, casi con exclusividad, la estabilidad instrumental de los gobiernos. Por lo mismo, el enfoque de la seguridad de los gobiernos democráticos se sustentó en la preservación de la estabilidad y el orden público, para cuyo efecto se vieron obligados a privilegiar una lógica de fines más que la adecuación de los medios a la legalidad. El pacto de reciprocidad político-policial forma parte de esta lógica política. Los gobiernos presumían que de poco servía contar con una Policía apegada al cumplimiento de leyes si no se lograba conservar un clima de orden gobernable en la sociedad.

Los gobiernos se vieron obligados a aplicar políticas de seguridad operados de modo gravitante e informal por la Policía, abandonando con ello el cumplimiento de las leyes. Desde esta perspectiva, la policialización de la seguridad, y consecuentemente el uso recurrente y reactivo de la fuerza pública, fue el eje sobre el cual operó la política de seguridad en democracia. Es decir, la Policía fue empleada como el primer y el más privilegiado escalón de respuesta a la problemática social y política convirtiendo a este organismo en un factor imprescindible de regulación y ajuste de la conflictividad. Fue excepcional su empleo como instrumento estatal subsidiario para hacer cumplir la ley. La delegación de la solución policial a problemas de orden político colocó a la Policía en el centro protagónico de las decisiones de gobierno, y por ello su enorme poder de influencia institucional.

Retornando al análisis sobre las condiciones que promovieron el pacto de reciprocidad que impidió la institucionalidad policial, pueden establecerse tres fases claramente diferenciadas en los 20 años de democracia. Las dos primeras corresponden a los dos primeros gobiernos democráticos, y la tercera a los subsiguientes tomados en conjunto. La primera fase de la transición democrática, además de ser traumática por el alto grado de conflictividad social, crisis económica y bloqueo político al gobierno de la Unión Democrática y Popular (UDP, 1982-1985), exigió disponer de un contrapeso policial para neutralizar la todavía latente tentación del golpe militar. En este sentido, la política policial del presidente Hernán Siles Zuazo (1982-1985), dada su experiencia histórica, consistió en otorgar con prioridad el mayor apoyo político a la Policía, primero para lograr la cohesión y centralización policial posautoritaria y, segundo, para dotarle a la Policía de capacidades disuasivas que neutralizaran una posible aventura golpista de parte de las FFAA.

De esta manera, la necesidad de preservar la transición democrática en un contexto de creciente inestabilidad e incertidumbre política, obligó al gobierno a concentrar su política de seguridad en el equilibrio táctico entre policías y militares, además de gestionar otros asuntos controvertidos como el narcotráfico, bajo presión norteamericana, y la seguridad pública, afectada por el desborde social-urbano. Esta situación impidió integrar plenamente a la Policía al régimen

democrático dado el momento social crítico y de transición política compleja. Por lo mismo, se soslayó la necesidad de procesar a policías corresponsables directos e indirectos de la dictadura. En el balance de este proceso, ésta será la circunstancia más desafortunada que servirá para que la Policía se "adapte negativamente" al régimen democrático preservando cierto margen de impunidad.

En la segunda fase, y una vez despejado el dilema golpista de las FFAA y superada la crisis política con el nuevo gobierno a través del primer acuerdo de gobernabilidad (MNR-ADN,1985), la Policía pasó a constituir el pilar centrípeto, con ayuda militar, de la fuerza disuasiva y represora para contener los efectos sociales de la nueva política económica, inspirada en el modelo neoliberal. Este papel protagónico exigió llevar a cabo una política de militarización policial que impulsó el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), toda vez que la reacción sindical y la movilización de la protesta social amenazaban impedir el éxito de su política económica y, consecuentemente, reproducir las condiciones de conflictividad similares a las que se vivieron durante la UDP. La militarización policial de algún modo fue abonada a partir de la masiva incursión de la Policía a la lucha antidroga, ámbito desde el cual el organismo policial reforzó su poder de influencia sobre el gobierno.

En la tercera fase es importante mencionar que la cooptación policial fue una herramienta clave que caracterizó, sin excepción, el ejercicio de liderazgo político sobre la institución policial durante la democracia. El control prebendal de pequeños pero importantes segmentos de las cúpulas policiales garantizó la eficiencia de las tareas asignadas, pero al mismo tiempo, ayudó a mantener una estrecha y fluida vinculación entre los operadores del gobierno y de la Policía. Aunque la estabilidad política, en general, se vio fortalecida a través del funcionamiento relativamente exitoso de los "pactos de gobernabilidad" que operaron como el factor de redistribución de poder y contrapeso entre las élites políticas y económicas, el desencanto de la sociedad respecto de la democracia —por los precarios resultados del modelo económico y la movilización de sectores corporativos fuertemente ideologizados, como los cocaleros—, exigió intensificar y expandir la represión policial, además de ampliar su esfera de intervención territorial.

En un contexto de creciente asedio social antisistémico, los gobiernos se vieron en la necesidad de mejorar el control y la eficacia policial fortaleciendo y ampliando su vínculo informal con la fuerza pública debido a su gravitante papel en la contención represiva y preventiva de la protesta social. Para ello, desplegaron mecanismos de manipulación y control político que sirvieron para preservar su lealtad institucional al gobierno. Lo hicieron, unas veces, con el estímulo del ascenso, otras a través del uso de gastos reservados, y en no pocas oportunidades mediante beneficios colaterales como bonos de lealtad o destinos privilegiados. La búsqueda de elementos policiales que se identificaran fuertemente con la gestión gubernamental fue una tarea constante. Esta tarea fue mucho más imperiosa en la medida en que la legitimidad del sistema político empezó a derrumbarse. Dicho de otro modo, los gobiernos, en esta tercera fase, se inclinaron a mejorar y expandir gradualmente sus vínculos informales con la Policía como un mecanismo para compensar su crisis de legitimidad y gobernabilidad frente a la sociedad. En este contexto, las promesas de fidelidad recíproca fueron una exigencia permanente para la preservación del pacto.

No fue menos importante, en esta tercera fase del pacto entre el poder político y la institución policial, la concepción polivalente y utilitaria de la Policía que los gobiernos forjaron como parte de la visión que sustentó esta relación. Los partidos políticos valoraron pragmáticamente las potenciales ventajas que ofrecían los diversos mecanismos de poder policial en su relación con la sociedad. La diversidad de funciones asignadas a la Policía, buena parte de ellas no contempladas en las normas de empleo institucional, favorecieron significativamente el ejercicio no legal del poder político. La polivalencia policial fue explotada en diversos sentidos, pero fundamentalmente en el campo político. Dada la colocación del organismo policial en el sistema penal, su dominio político e instrumental fue clave para el tráfico de influencias y la protección de prácticas de corrupción inscritas en el poder político. Asimismo, su control fue determinante no sólo para imponer un tipo de orden social sino también preservar esferas privilegiadas de poder económico y político, tanto a nivel nacional, regional o local.

La Policía fue recurrentemente empleada para proteger y favorecer el despliegue de campañas políticas y el trabajo propagandístico en las calles y dentro de los cuerpos policiales. Los partidos no dudaron en beneficiarse de diversos recursos policiales de modo informal: recepción masiva de cédulas de identidad, procesamiento de información de naturaleza política y vigilancia sindical o partidaria. El clientelismo policial, como mecanismo de subordinación informal, no fue un dato despreciable para los políticos y tampoco generó resistencia en la propia Policía, por el contrario, despertó entusiasmo en los mandos policiales porque aseguraba el acceso al control y manipulación de importantes cargos burocráticos, fuentes de recaudación económica, destinos privilegiados y otros recursos que favorecían intereses personales o de pequeños núcleos de poder corporativo o generacional. En todo caso, los partidos políticos desarrollaron su enorme talento y habilidad para armonizar el interés privado de los policías y los significativos beneficios partidarios.

Convendrá señalar, sin embargo, que los cuatro pilares mencionados que sustentaron la lógica instrumental y la construcción del pacto de reciprocidad político-policial no funcionaron de modo armónico y ordenado. En muchos casos dependieron de variables relacionadas con la voluntad gubernamental para poner en movimiento unos mecanismos de informalidad más que otros, de la experiencia y habilidad partidaria en la gestión policial, pero también de las condiciones sociales y políticas que obligaban a maximizar o minimizar la instrumentalización policial. En todo caso, estos mecanismos funcionaron, en general, de manera concurrente y pocas veces aleatoria.

2.2. Autogobierno policial, simulacro de autoridad civil

Pero además, si bien es cierto que los gobiernos aplicaron la racionalidad política instrumental sobre la Policía como recurso estratégico para preservar la estabilidad y el orden social, no siempre de modo legal y muchas veces en desmedro de la legalidad que estaban obligados a preservar, lo que garantizó su éxito relativo y preservación a lo largo del período democrático fue, sin duda, la "cuota de autonomía corporativa" concedida por el poder político a la Policía bajo diversas formas. Es decir, la instrumentalidad policial explicitada a través del pacto pragmático de reciprocidad, tuvo como

contraparte una política de concesiones —prebendas, prerrogativas y privilegios— a favor de la institución policial[5]. Estas concesiones fueron creciendo a medida que el poder político empezó a declinar en su legitimidad. Por lo mismo, el funcionamiento del pacto pragmático e instrumental sólo fue posible a partir del cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) abdicación del liderazgo político y autodefinición policial de la política de seguridad; 2) ampliación y consolidación de prerrogativas policiales; 3) autonomía en la gestión administrativa y organizacional policial; y 4) protección política e impunidad a favor del sistema de ilegalidad policial.

La materialización de estas cuatro condiciones, muchas veces concurrente, impidió la construcción y desarrollo de la institucionalidad policial. En realidad, los gobiernos, fieles a su lógica instrumental e interés patrimonial, crearon y toleraron éstas condiciones cuyos efectos perversos desnaturalizaron y dislocaron la función constitutiva de la Policía, convirtiéndola en una herramienta política, pero a la vez, en una maquinaria atentatoria de la institucionalidad democrática, la ciudadanía y el Estado de Derecho. En este contexto, la Policía desarrolló una cultura de ilicitud, transgresión constante y conducta esquiva frente a la ley, amparada en la protección política. La cuota de autonomía corporativa policial devino entonces en el autogobierno policial de la seguridad.

La falta de voluntad política, en muchos casos, y la incapacidad gubernamental en otros, impidieron ejercer la conducción y liderazgo del sistema de seguridad pública y policial provocando anomalías de orden institucional. Una de las más importantes estriba en la indefinición de un marco jurídico moderno y democrático con capacidad de restringir los márgenes de contradicción latente de la función tradicional y autónoma de los cuerpos de seguridad y el Estado de Derecho. La gestión policial para aprobar su nueva ley orgánica, por ejemplo, bajo criterios enteramente corporativos y sin el necesario debate parlamentario ni el control de la sociedad civil,

---

[5] Si bien es cierto que los resultados favorecieron en apariencia a la Policía en general, en realidad estas concesiones beneficiaron casi exclusivamente a pequeñas élites comprometidas con la gestión de gobierno.

constituye la prueba más objetiva de la abdicación del poder civil en materia de seguridad pública. La Ley Orgánica de la Policía (LOP) fue el instrumento de justificación a partir del cual se afirmó la autonomía policial en democracia, luego de que la institución arrancara a la dictadura un conjunto de prerrogativas que luego fueron legalizadas por la LOP. Consecuentemente, los gobiernos no alteraron para nada el viejo centralismo policial, su tendencia autoritaria y su gravitación en la gestión discrecional de la seguridad pública. El planeamiento y la emisión ideológica y doctrinaria de la seguridad permanecieron invariables en democracia respecto del pasado autoritario. Paradójicamente, en democracia se concedió a la institución policial un mayor protagonismo (margen de autonomía) para presidir el liderazgo de las políticas de seguridad frente a la vacancia del gobierno civil.

Uno de los resultados producidos por la abdicación civil sobre la definición de la política de seguridad fue su desinterés por ejercer mecanismos de control institucional. Prácticamente la autoridad civil desapareció de la escena, dando lugar a diversas expresiones de discrecionalidad y autonomía. Las decisiones policiales fueron convertidas en decisiones de gobierno y no en sentido contrario, como debiera suceder en una democracia. Los gobiernos renunciaron a ejercer, desde la supremacía civil y las competencias burocráticas, el planeamiento, organización y doctrina de seguridad, otorgando a la Policía estos atributos y competencias de manera irrestricta.

Entre las consecuencias negativas derivadas del centralismo monopólico y la influencia policial en materia de seguridad se puede mencionar, por ejemplo, el bloqueo constante del Estado Mayor de la Policía a toda posibilidad de reforma institucional que afectara su poder y prerrogativas, entre ellas, la de promover la modernización del sistema penal así como la de forjar una política criminal que implicaba la desmonopolización policial de la seguridad. De este modo, la autonomía policial se manifestaba no sólo como autogobierno sino como poder con capacidad de interdicción política. ¿Qué significó para la democracia que la Policía continuara monopolizando esta función decisional? Muchas cosas, pero entre ellas una muy importante: los gobiernos democráticos pasaron a depender de la capacidad policial para la administración, control y monopolio de la

fuerza pública. En breves palabras: durante la democracia se instaló un autogobierno policial al amparo de un simulacro de autoridad civil.

Finalmente, el pacto de reciprocidad produjo, como era previsible, compromisos implícitos de protección corporativa que en muchos casos favorecieron la ilegalidad institucional. Sin ello no se podría explicar la existencia de la corrupción policial como sistema, la impunidad policial frente al delito corporativo y la sistemática violación de los derechos humanos. Fue una constante, durante esta tercera fase del pacto de "reciprocidad", que el poder político garantizara la protección de la Policía a través de diversos mecanismos, entre ellos, la intervención directa del gobierno en asuntos internos, el cambio de mandos policiales disfrazados de reforma institucional, los aparentes relevos generacionales, el tráfico de influencias con fiscales y jueces, el encubrimiento parlamentario y la esterilidad en el funcionamiento de mecanismos de control interno que la propia Policía creó bajo presión social.

2.3. Liderazgo político de la seguridad pública

Queda claro que hasta hoy se ha avanzado muy poco en el desarrollo institucional de la seguridad pública. El resultado más objetivo de los últimos 20 años de democracia es que ningún gobierno logró traducir esta importante responsabilidad de Estado en una política pública. Prueba de ello es que la concepción que prevalece sobre la seguridad, tanto en los niveles políticos de decisión política, su burocracia y organismos que lo sustentan, no ha sufrido cambios sustantivos con el restablecimiento de la democracia. Por el contrario, la situación de la seguridad en Bolivia actualmente enfrenta problemas críticos que tienen que ver no sólo con la ausencia de institucionalidad en el sector, sino también con el creciente incremento de la violencia criminal.

Durante décadas, los gobiernos democráticos y dos instituciones estatales concretas, las Fuerzas Armadas y la Policía, han impedido que la agenda de seguridad sea objeto de debate público y de concertación con la sociedad. La forma de administrar los recursos económicos de la fuerza pública tampoco han sido debatidos por la ciudadanía a pesar de que existen muchas dudas acerca de la economía real de la seguridad y su destino final. De igual forma, el dominio

político no estatal y los múltiples "usos" informales asignados a la burocracia coercitiva, clausuraron la posibilidad de lograr transparencia en el sector. De esta forma, la lógica política con la que aún se maneja este ámbito gris del Estado priva a la sociedad de conocer uno de los núcleos duros del poder estatal. Una gran parte de la ciudadanía ignora el papel que deben cumplir los cuerpos de seguridad y el marco normativo y jurídico al que deben sujetarse. Lo cierto es que no se ha logrado desarrollar una cultura cívica sobre la seguridad pública y mucho menos capacidades y competencias académicas para su estudio y adecuada comprensión.

Cuando estos temas se debatieron públicamente —en el año 2003 y por iniciativa del Poder Legislativo— y cuando por primera vez se pretendió elaborar un marco jurídico apropiado para enfrentar la problemática institucional de la seguridad, se lo hizo en un contexto poco apropiado puesto que el país enfrentaba una de sus mayores crisis políticas entre las que destacaba, precisamente, el empleo inadecuado de la fuerza pública. El sospechoso tratamiento de la seguridad desde el ámbito legislativo, dado su extremo desprestigio, contribuyó en cierta forma a precipitar la caída del gobierno y la posterior huida del ex presidente Sánchez de Lozada (2002-2003). Por otra parte, la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana[6] sin la suficiente transparencia —una ley de algún modo confusa en su alcance y objetivos— provocó una tenaz resistencia social que hizo fracasar prematuramente esta iniciativa. En su tratamiento no participó, como correspondía, el Ministerio de Gobierno; este despacho abandonó la iniciativa en manos de representantes

---

[6] La referida ley pretendió no sólo restringir los derechos constitucionales de los ciudadanos, privándolos del derecho a la legítima protesta, sino que además intentó resolver los problemas de la seguridad mediante medidas ingenuas como la expansión del alumbrado público a través de empresas privadas y la constitución de una burocracia descentralizada con prerrogativas para definir local y regionalmente las políticas de seguridad. Todo ello, en ausencia de una política estatal de seguridad ciudadana. El fracaso de este esfuerzo pionero de ordenamiento institucional de la seguridad pública resulta ilustrativo porque refleja no sólo la compleja trama que envuelve esta problemática, la escasa experiencia de gobierno en su tratamiento, sino también la desconfianza acumulada y el bajo nivel de desarrollo de la cultura ciudadana al respecto (Cfr. Ley No. 2494. Ley de 4 de agosto de 2003. Gaceta Oficial de Bolivia Año XLIII, No. 2509, 5 de agosto de 2003).

parlamentarios que usaron políticamente, y en beneficio propio, el tratamiento de un tema de interés público. Esta ilustrativa experiencia enseña que la discusión de la seguridad pública no sólo exige la creación de un clima político y social apropiado para su abordaje, sino también la máxima transparencia, idoneidad e información que despejen dudas y sospechas de instrumentalización.

Formalmente, el desarrollo de una política de seguridad, desde una perspectiva democrática, contribuye a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, pero al mismo tiempo otorga certidumbre y claridad en los roles que deben desempeñar las instituciones públicas. Desafortunadamente, ningún gobierno democrático asumió el desafío de promover la modernización del sector a pesar de su oscuro pasado represivo. Por el contrario, parece que en los últimos años se hubiera reafirmado la tradicional concepción autoritaria soslayando su apego al orden constitucional. Los hechos de corrupción que cotidianamente minan la credibilidad policial y los episodios de represión gubernamental llevados a cabo por policías y militares desde 1985 hasta octubre de 2003, muestran resultados elocuentes al respecto: guardando las diferencias de régimen político, la democracia produjo un mayor número de heridos, desaparecidos y muertos que los ocurridos durante la dictadura militar[7].

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, tiene el mandato de preservar con arreglo a la ley el orden público y la seguridad interna, actualmente los ciudadanos sienten que esta responsabilidad se encuentra muy lejos de ser una aspiración razonablemente satisfecha. Contrariamente, el clima de temor que se vive en amplias zonas urbanas de las principales capitales del país, y la sensación de victimización en sectores excluidos y pobres, está produciendo un conjunto de hechos sociales que ponen en cuestión la eficacia y la autoridad del Estado. Los linchamientos o la justicia por mano propia son una expresión del vacío no sólo de autoridad sino también del descrédito de la justicia en las poblaciones más necesitadas de este servicio público. De la misma forma,

---

[7] *Para que no se olvide. 12 y 13 de febrero 2003*. APDHB, ASOFAMD, CBDHDD, Diakonia, Funsolon, Red-Ada, La Paz, febrero de 2004.

la represión violenta cometida por los órganos policiales y su militarización, en los años referidos, se han convertido en una respuesta cotidiana frente a la protesta social.

La crisis en la que se encuentra la autoridad de Estado respecto al cumplimiento de sus mandatos en materia de seguridad exige una urgente enmienda puesto que la situación social y económica del país no ofrece condiciones plausibles para construir estabilidad, y peor aún, una paz duradera. A ello se suma la inadecuada administración legal de la fuerza pública para el logro del orden público cuyo desempeño legal es más una excepción que una regla. En este contexto, el Ministerio de Gobierno, responsable y delegado por ley para el diseño, formulación, coordinación y ejecución de la política de seguridad pública, es una de las áreas de la burocracia gubernamental que no ofrece condiciones satisfactorias para la gestión, negociación, prevención y solución de la conflictividad política y social del país. El vínculo cotidiano de dicho ministerio con la dinámica política y las complejas manifestaciones de conflictividad social lo exponen a la crítica permanente que en muchos casos convierten a este interlocutor gubernamental en un objetivo político vulnerable.

Precisamente por ello, los gobiernos debieran interesarse por dotar al Ministerio de Gobierno de un proyecto de modernización capaz de renovar su desempeño tradicional, optimizar sus competencias, habilidades y capacidad de gestionar de forma transparente la seguridad y el conflicto, en una sociedad afectada dramáticamente por seculares fallas institucionales. Empero, la necesidad de construir herramientas para fomentar la paz social e impulsar condiciones para la estabilidad interna, cada vez más deterioradas, no se ha correspondido ni con la voluntad política ni con el interés de modernizar los mecanismos de gestión institucional del conflicto. Esta es, sin duda, una de las paradojas de la democracia: en un país que exhibe altos niveles de fragmentación, exclusión y conflictividad social, sus mecanismos de gestión política y de seguridad ofrecen respuestas precarias, insatisfactorias, desacertadas y generalmente reproducen las inercias del pasado.

Durante los últimos años se han hecho más visibles las limitaciones para enfrentar no sólo las asimetrías entre el nivel de conflictividad y una burocracia gubernamental poco idónea, sino

también para superar el complejo y casi caótico panorama del conflicto en su dimensión territorial y dislocación geográfica. La dificultad que los gobiernos enfrentaron para controlar el conflicto y la violencia social demostró que ya no es suficiente el cómodo expediente del uso de la fuerza represiva o los "estados de excepción". La movilización militar-policial sólo generó más violencia en la medida en que la sociedad se moviliza con mayor fuerza ante la respuesta represiva. Un ejemplo ilustrativo de ello han sido las denominadas "guerras" sociales, la "guerra del agua" en Cochabamba, en 2000, y la "guerra del gas" en El Alto, el 2003. Está claro que el Estado requiere nuevos dominios y capacidades de resolución de las diferencias, más allá de la clásica oferta económica o el compromiso político.

Al parecer, la disolución de la ideología, que en el pasado inmediato nutría el discurso de la conflictividad entre Estado y sociedad, está en vías de agotamiento. Así pues, el nuevo sustento político del conflicto no ofrece todavía un anclaje teleológico muy claro. No obstante, se puede advertir que el nuevo ciclo de la interpelación social está empezando a colocar en primera línea la emancipación de la identidad étnica, la reivindicación de ciudadanía y el desarrollo con identidad regional. La fuerza globalizadora, a su vez, trae consigo fuerzas contestatarias locales que no deben ser soslayadas. Por supuesto, detrás de todo esto subyace una nueva estrategia política ante la disolución de los viejos aparatos de mediación. Ciertamente, la sociedad exige hoy una nueva economía moral para la reconstrucción de la comunidad después de una larga noche de simulacro democrático y manipulación cívica.

La recurrente estrategia represiva que, además de errática e ilegal, sustituyó al diálogo y al ejercicio político de la negociación, se agotó en el uso excesivo de la fuerza. A ello debemos agregar la continuidad de un liderazgo político poco dispuesto a interpretar la dimensión, raíces y alcance del conflicto social. En muchas ocasiones, los funcionarios de gobierno, desacreditados y con escasa legitimidad pública, no ofrecieron ni la competencia ni idoneidad necesarias para administrar y manejar escenarios simultáneos de conflicto. Por el contrario, la falta de credibilidad y cumplimiento de las promesas y compromisos formales de la autoridad pública alimentó la intolerancia de los actores sociales.

Ciertamente, la capacidad gubernamental para administrar y regular el conflicto, así como la dirección y gestión de la seguridad pública, adolecieron de fallas estructurales. Una inadecuada comprensión e interpretación de los escenarios de conflicto y violencia, un liderazgo político en crisis y una débil institución pública de la seguridad, constituyen el telón de fondo de esta problemática. El mayor déficit institucional, además de los señalados, reside en la abdicación de la autoridad pública para gestionar la política de seguridad y construir formas alternativas y democráticas de resolución de la inseguridad y el conflicto.

2.4. Inestabilidad y provisionalidad en el Ministerio de Gobierno

Empero, el problema crítico que afecta la administración gubernamental y estatal de la seguridad pública reside fundamentalmente en su desarrollo informal, en el tipo de liderazgo institucional que se ejerce, en la inestabilidad constante, en la visión instrumental y en la burocracia que la sustenta. El Ministerio de Gobierno, uno de los ámbitos gravitantes para el éxito o fracaso de la gestión gubernamental, exhibe la menor tasa de permanencia en la función pública frente al resto de los ministerios. Esta situación produce una abrumadora incertidumbre no sólo en la estructura gubernamental sino dentro del propio sector. La permanencia provisoria de funcionarios ministeriales y su alto grado de rotación constituye una enorme desventaja para promover iniciativas de reforma y llevar a cabo procesos de fortalecimiento institucional. Probablemente por ello se explican las desacertadas decisiones políticas frente al conflicto así como la insuficiente respuesta a los problemas de la seguridad.

Pese al tiempo de vida democrática transcurrido, los gobiernos no han logrado transformar ni la imagen ni el espíritu que imprimieron las dictaduras a la función pública del Ministerio de Gobierno. Al parecer, la credibilidad y prestigio de esta autoridad política ha importado muy poco a sus funcionarios. En correspondencia, la percepción general de la población respecto de este ministerio no ha cambiado, el ciudadano común continúa asociando su desempeño al papel policial y represivo así como al predominio de la informalidad como método rutinario de trabajo. Los ciudadanos reconocen que sus mecanismos poco transparentes —el uso discrecional de los gastos

reservados, pago de sobornos y existencia de agencias de información e inteligencia discrecionales—, continúan formando parte de dicha estructura que se creía superada con el fin de la dictadura.

La pesada herencia emblemática que caracterizó a esta institución en el pasado —como organismo represivo, espacio condensado del clientelismo, informalidad partidaria y núcleo gris de la infidencia, la prebenda y la vigilancia política—, todavía subyace en el imaginario nacional. En efecto, la opinión pública valora el papel del Ministerio de Gobierno no tanto por su desempeño en el campo de la seguridad o en la administración del orden público con arreglo a la ley, sino más bien por sus externalidades políticas negativas frente al conflicto, es decir, como interlocutor válido/ilegítimo, negociador amigable/opresivo, liderazgo represivo/mediador e intolerante. En general, la sociedad identifica al Ministerio de Gobierno no como un organismo responsable de diseñar y ejecutar políticas de seguridad públicas, sino como un instrumento político coercitivo responsable de preservar y restablecer el orden público.

En efecto, el país no se ha beneficiado de la renovación del liderazgo político ni de la modernización de su burocracia institucional[8]. Su capacidad para adoptar decisiones políticas en momentos de crisis aún son precarias puesto que éstas dependen del suministro rutinario y muchas veces insuficiente y manipulado de la información policial. Los gobiernos tampoco han hecho esfuerzos para institucionalizar las agencias de inteligencia del Estado que se suponen tiene la finalidad de preservar su seguridad y prevenir riesgos que afecten a la sociedad. Por el contrario, dichas estructuras enfrentan graves problemas de dependencia gubernamental, doctrina, estructura organizativa, metodologías y técnicas profesionales de trabajo. En general, los organismos de inteligencia fueron desvinculados de su mandato estatal y absorbidos para fines político partidarios.

---

8 La rutina administrativa continúa predominando sobre la necesidad de contar con recursos técnicos, equipamiento y disposición prospectiva, recursos invalorables para optimizar la planificación estratégica y preventiva del conflicto y la seguridad.

De igual manera, estos organismos operan como recursos funcionales para tareas privadas del mando policial. Esta flagrante distorsión de los organismos más sensibles del sistema de seguridad refleja la falta de ética pública en el tratamiento de la seguridad de los propios ciudadanos. En este contexto, tampoco ha sido posible mejorar la preparación de recursos humanos especializados bajo criterios profesionales y apegados a la ley y, peor aún, no se ha logrado fortalecer el soporte técnico para el procesamiento de información y toma de decisiones políticas adecuadas.

En otro ámbito, y así como no se ha logrado incorporar criterios institucionales y normas jurídicas modernas para optimizar el desempeño gubernamental en el campo de la seguridad, tampoco ha sido posible desarrollar mecanismos de transparencia administrativa. Por el contrario, el Ministerio de Gobierno constituye uno de los eslabones burocráticos más desconocidos y sospechosos de mala administración que agrava su desprestigio público. En los últimos años, se ha cuestionado severamente el manejo discrecional de recursos disponibles para sostener aparatos represivos con dudoso desempeño legal. También se han criticado sus poco virtuosas aptitudes para fomentar una cultura prebendal con el objetivo de garantizar la lealtad y obsecuencia de los funcionarios públicos a decisiones de gobierno mediante jugosas distribuciones de la partida de "gastos reservados".

La prensa nacional ha denunciado, en diversas ocasiones, problemas de malversación de recursos y administración económica inapropiada, pero también prácticas de corrupción que excepcionalmente fueron investigadas. En general, las denuncias han quedado canceladas debido a las prerrogativas del secretismo estatal en materia de seguridad, y se sabe que estas prerrogativas sólo sirven de coartada para encubrir irregularidades y justificar dominios ilícitos en el ejercicio de la función pública.

Asimismo, los funcionarios jerárquicos no han dejado de ser vulnerables a prácticas de corrupción y tráfico de influencias. Precisamente por el lugar que ocupan en la estructura del poder político y la necesidad de hacer frente al complejo panorama del conflicto político y social, están envueltos en múltiples sospechas que los colocan,

con frecuencia, en las primeras páginas de la prensa. En realidad, la tradición histórica que vincula a los ministros de Gobierno con poderosas influencias políticas no ha desaparecido, más aún, el acceso a fuentes de mayor disponibilidad de recursos en los últimos años ha convertido a este ministerio en un nicho burocrático apetecible que ha generado más de un conflicto partidario interno.

Otra de las debilidades institucionales ya señaladas que exhibe el sector reside en la precaria disponibilidad de recursos humanos especializados e idóneos para cumplir responsabilidades complejas como son las de la seguridad. La fuente de reclutamiento del personal que ocupa niveles jerárquicos de decisión, así como los escalones intermedios de la administración ministerial, provienen de redes clientelares que privilegian la redistribución de cargos con arreglo a lealtades partidarias. El mérito no parece ser el mejor atributo para mejorar la competencia de la función pública, especialmente en este sector tan sensible a los derechos fundamentales de las personas. La designación clientelar que en general depende del padrinazgo, nepotismo y lealtad política, continúa siendo una pesada rémora del pasado. Si bien estas anomalías no parecen provocar daños a la gestión de gobierno en el corto plazo, sin duda que en el largo plazo afectan severamente la propia seguridad estatal y la de los ciudadanos en la medida en que los problemas de la seguridad interna, orden público y seguridad ciudadana, se hacen mucho más agudos, incontrolables e imprevisibles.

Al respecto, la inestabilidad burocrática y el débil liderazgo institucional en el sector impiden desarrollar capacidades preventivas de la seguridad y del conflicto desde una perspectiva moderna y democrática. Por el contrario, se asigna más bien un alto grado de prioridad al dominio y control de la contingencia. Esta lógica desinstitucionalizada e instrumental de la burocracia de seguridad ha sido una constante en las dos últimas décadas, situación que resta eficiencia y eficacia preventiva al propio Estado. Lo que es peor, ratifica los patrones de informalidad, duplica y eleva los costos económicos y moviliza recursos adicionales no previstos que afectan colateralmente otras áreas del gobierno.

En ese mismo marco, no es aventurado señalar que el Ministerio de Gobierno es el despacho más politizado e informal que existe

en toda la administración pública nacional a pesar de tratarse de un área de altísima prioridad para la continuidad y preservación gubernamental y sensible a la estabilidad política del país. Tal vez por esta razón domina la improvisación, el desafecto por la institucionalidad y la elaboración de políticas de gobierno consistentes, así como una fuerte tradición clientelar. Consecuentemente, este sector asimila los defectos de la tradicional cultura política boliviana respecto a la administración pública, la misma que encarna la presunción de que todo poder "debe servir a los amigos para que la ley se ocupe de los enemigos". En este contexto, la consecuencia partidaria y la lealtad política es mucho más relevante que la capacidad profesional o las credenciales morales. Por ello no es extraño que el fracaso de las gestiones públicas estén sublimadas por la mediocridad de sus funcionarios.

Dado el dominio de poder que se concentra, administra y distribuye en el Ministerio de Gobierno, el volumen de recursos no formales que se dispone, o el poder que se ejerce mediante organismos de seguridad de diversa naturaleza, siempre dispuestos a la disciplina prebendal, este despacho constituye un seductor objetivo político. Estas supuestas "ventajas adicionales" alimentan una voraz competencia intra-gubernamental para acceder a esta instancia de poder. Sin descartar la responsabilidad personal y los méritos que hicieron los ministros para su relevo, no es casual que en 22 años de continuidad política y con seis gobiernos democráticamente elegidos, el país haya contado con 23 ministros de Gobierno en ese periodo, una mayoría de ellos elegidos por razones de confianza política más que por aptitud, capacidad administrativa o dominio profesional del sector (Cuadro 1).

En realidad, el tiempo de permanencia en la gestión ministerial no supera los 12 meses del año. Para cualquier área de gobierno, este clima de inestabilidad burocrática sería insostenible, pero en el caso específico del Ministerio de Gobierno su impacto es demoledor para la función que cumple, puesto que está obligado a desempeñar su trabajo desde una perspectiva preventiva con el objetivo de garantizar la seguridad del Estado y la preservación de la paz pública. El impacto de la inestabilidad burocrática en el sector compromete la propia seguridad estatal y ciudadana. Si asumimos que la estructura

burocrática es tradicionalmente débil, las transiciones en el liderazgo político provocan desajustes difíciles de resolver en el corto plazo. En general, la inestabilidad burocrática refleja el nivel de conflicto político que deben enfrentar los gobiernos y las limitadas capacidades de reacción y gestión preventiva del propio sector.

Cuadro 1
Ministros del Interior y Gobierno en democracia
(1982-2003)

Gestión Presidencial		Ministerio del Interior y Gobierno	Año
Dr. Hernán Siles Zuazo	1.-	Dr. Mario Roncal Antezana	1982
1982-1985	2.-	Dr. Federico Álvarez Plata	1983
	3.-	Sr. Gustavo Sánchez Salazar	1985
Dr. Víctor Paz Estenssoro	4.-	Dr. Federico Kaune Arteaga	1985
1985-1989	5.-	Lic. Fernando Barthelemy	1985
	6.-	Dr. Juan Carlos Durán Saucedo	1987
	7.-	Dr. Eduardo Pérez Beltrán	1989
Lic. Jaime Paz Zamora	8.-	Dr. Guillermo Capobianco	1989
1989-1993	9.-	Carlos Saavedra Bruno	1991
	10.-	Marco Antonio Oviedo	1993
Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada	11.-	Germán Quiroga	1993
1993-1997	12.-	Carlos Sánchez Berzaín	1995
	13.-	Franklin Anaya	1997
	14.-	Víctor Hugo Canelas	1997
Gral. (r) Hugo Banzer Suárez	15.-	Guido Nayar	1997
1997-2001	16.-	Walter Guiteras	1999
	17.-	Guillermo Fortún S.	2000
	18.-	Leopoldo Fernández	2001
Ing. Jorge Quiroga **2001-2002**	19.-	José Luis Lupo	2002
Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada	20.-	Alberto Gasser	2002
2002-2003	21.-	Yerko Kukoc	2003
Carlos D. Mesa Gisbert	22.-	Alfonso Ferrufino	2003-2004
2003	23.-	Saúl Lara	2004-2005
Total: 23 ministros de Gobierno			

Fuente: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

2.5. Ministros y gobiernos, "duros" y "blandos"

Para nadie es un misterio que la elección de funcionarios de alto nivel de decisión en el Ministerio de Gobierno refleja la orientación que los gobiernos desean imprimir a sus políticas de seguridad y manejo de la conflictividad interna. Interesa, prioritariamente, disponer de singulares capacidades políticas que contribuyan a lograr estabilidad y control del orden público, muchas veces sin importar los medios innobles que se usan para este fin. En éste sentido, la elección de los ministros responde al perfil o la personalidad de quienes detentan el prestigio de ser políticos "duros" o "blandos".

En el gobierno de la transición democrática (1982-1985), la elección de los ministros de Gobierno se caracterizó por el grado de confianza personal del Presidente de la República y por la experiencia política que requerían para superar la complejísima crisis de gobernabilidad y estabilidad democrática. Por ello el gobierno de Siles Zuazo privilegió la presencia de negociadores hábiles más que hombres rudos dispuestos a usar la fuerza en cualquier circunstancia. Posteriormente, la aplicación de la Nueva Política Económica de Paz Estenssoro (1985-1989) exigió contar con la presencia de viejos y experimentados líderes partidarios capaces de administrar con eficacia la fuerza pública debido a las previsibles reacciones del sindicalismo dramáticamente afectado por las medidas económicas y sociales.

La tregua reformista que caracterizó al gobierno de Paz Zamora (1989-1993), sin la conflictividad que caracterizó a sus antecesores, le permitió elegir hombres de perfil político más bien plural, con una visión pragmática de la realidad y, por supuesto, muy cercanos y de gran confianza personal y política. Como veremos más adelante, casi todos los ministros de Gobierno de Paz Zamora se vieron involucrados en complejas redes de corrupción —vinculadas al narcotráfico— y tráfico de influencias, rasgo que caracterizó toda su administración gubernamental. Ello no ocurrió con el primer y posterior gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) que apeló, de modo muy pragmático y calculado, a designar a hombres con clara intención de exhibir la fuerza pública como símbolo de autoridad estatal, pero a su vez, como una señal emblemática del poder político de su gobierno. Su supuesta aureola de superioridad intelectual le permitió elegir a personajes "duros" de

su partido para neutralizar toda pretensión de resistencia a su proyecto modernizador del país.

Siguiendo un formato parecido a la impostura, y en un afán de maquillar su pasado dictatorial, Banzer (1997-2001) ensayó la designación de un Ministro de Gobierno joven y de origen militar que fue rápidamente desplazado por la "vieja guardia" de amigos leales y compañeros de la dictadura. Su sucesor, Jorge Quiroga (2001-2002), intentó modificar este gesto colocando a un hombre de su entorno generacional que se vio envuelto en sospechas de corrupción y malversación de los gastos reservados. Finalmente, el segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) optó por el simulacro político al designar a personalidades pusilánimes con la seguridad de estos serían maniobrados fácilmente por su principal operador político, Carlos Sánchez Berzaín. En efecto, sucedió lo previsto y los dos ministros de gobierno que dispuso en 14 meses de gestión fueron enteramente serviles e incompetentes para ejercer el cargo, pero bastante hábiles para depositar el dinero de los gastos reservados en su domicilio o en casa de sus amigos.

Así pues, la elección de personalidades que lideraron el Ministerio de Gobierno obedecieron, la mayor parte de las veces, a patrones de confianza política, habilidad para la reproducción clientelar y suficiente astucia para el manejo de cuantiosos recursos económicos que sirvieron para envilecer el comportamiento de dirigentes políticos, líderes sindicales y partidarios y funcionarios públicos. En todo caso, los ministros debían combinar estas habilidades, intrínsecamente asociadas al manejo informal del poder, con un perfil político híbrido: dureza de carácter para encarar negociaciones difíciles con sectores sociales, inflexibilidad para administrar la fuerza pública en momentos críticos y enorme capacidad y eficacia para controlar, formal o informalmente, a la Policía.

Por todo ello, el Ministerio de Gobierno fue el menos integrado al impulso modernizador de la burocracia estatal que se llevó a cabo desde 1985. Sin duda, este sector fue el más controvertido por su desempeño institucional en democracia debido fundamentalmente al alto grado de conflictividad y represión, niveles hasta ahora desconocidos de corrupción y manejo discrecional de poderes fácticos que afectaron el respeto de los derechos humanos.

2.6. Política de seguridad y gestión policial

Conviene ahora analizar el enfoque que se imprimió a las políticas de seguridad en democracia así como el tipo de relación que se construyó entre autoridad pública y Policía para su implementación. Analizaremos la políticas policiales en las que se apoyó el diseño de la seguridad pública durante las dos últimas décadas y la forma cómo se gestionó la obediencia policial.

Inicialmente, deben subrayarse algunos de los rasgos que presidieron dicha relación. Uno de los hechos que llama la atención es que los gobiernos democráticos no realizaron los esfuerzos necesarios para lograr la subordinación policial a la autoridad legalmente elegida. Por el contrario, tanto la Policía como el poder civil convinieron en sujetarse a códigos implícitos de "cooperación institucional recíproca" más que a reglas claras de subordinación y obediencia fijadas por la autoridad pública. Esta relación codificada e informal fue flexible en correspondencia con la situación política y social del país.

Es importante reiterar que ningún gobierno democrático logró traducir la seguridad en una política estatal. Desde nuestra perspectiva, podemos argumentar que la falta de una política de seguridad que defina metas, regule jurídicamente el desempeño de sus organismos y oriente su conducta institucional, no fue tanto el resultado de las dificultades que vivió la democracia o de la falta de voluntad política, sino que, no tenerla, fue un objetivo explícito de los gobiernos. A ningún gobierno le interesó clausurar el pasado de la seguridad y definir reglas de juego transparentes para reducir el campo de la incertidumbre funcional en democracia, puesto que éstas afectarían, como era comprensible, los amplísimos márgenes de actuación gubernamental no siempre legales. Por ello, la ausencia de marcos institucionales para regular el desarrollo estatal en materia de seguridad fueron suplidos por orientaciones implícitas que nutrieron el desempeño de los organismos de seguridad, entre ellos la Policía. Pero más allá de eludir la formulación de políticas, el problema crítico residió en el hecho de que el poder civil abdicara de la conducción de una política de seguridad con los consecuentes efectos sobre la institucionalidad democrática.

Pero además, los gobiernos democráticos no sólo que no formularon una política explícita de seguridad pública, sino que privilegiaron tres ámbitos de la seguridad interna, orden público, lucha contra las drogas y seguridad ciudadana, cuya concepción doctrinaria, control burocrático, diseño operativo y ejecución institucional, fue delegada y a su vez monopolizada enteramente por la Policía Nacional. La abdicación civil de la gestión de la seguridad y su transferencia global a la Policía constituye sin duda uno de los mayores signos de debilidad del poder político para asumir esta responsabilidad sustantiva, pero a la vez, se convertirá en una estrategia pragmática que ofrecerá invalorables réditos políticos.

El orden público y la lucha contra las drogas fueron los ejes sobre los cuales giró la seguridad interna desde la reconquista democrática. En cambio, la seguridad ciudadana recién fue objeto de atención gubernamental desde principios de la década de los años 90. La lógica que presidió la abdicación del poder político civil sobre el monopolio policial de la seguridad explica la actual crisis de autoridad estatal en materia de seguridad. En efecto, estas tres prioridades de seguridad que fueron determinadas por el contexto político, social y económico que vivió el país entre 1985 y el año 2003, contribuyeron a construir una relación político-policial que lejos de plantear y exigir un proceso de institucionalidad, configuró en esencia lo que aquí denominamos pacto pragmático de reciprocidad, un pacto —vale la pena reiterarlo cuantas veces sea posible— que dio lugar a una cultura policial de informalidad e ilicitud.

El desarrollo relativamente exitoso de esta visión instrumental del poder político sobre la seguridad interna ayudó a forjar la también mencionada autonomía policial, es decir, la herramienta estratégica con la cual la Policía promovió patrones de dominio informal desde el campo de la seguridad. El monopolio policial sobre la seguridad, apoyada plena y discrecionalmente por el poder político, transformó a la institución del orden en un campo anómalo de actuaciones alejadas de todo control y sujeción a la legalidad.

Observando el desenvolvimiento de lo que provisoriamente se puede llamar "política de seguridad interna y orden público en democracia", podemos concluir que lo que ha ocurrido hasta hoy en el

país es la adaptación inercial a las clásicas políticas y lógica de orden público dominantes en regímenes no democráticos[9]. Con esto queremos señalar que las reformas estructurales, así como la modernización y los esfuerzos de institucionalización democrática en Bolivia, no crearon las condiciones necesarias ni activaron una voluntad política para rediseñar un nuevo marco conceptual de seguridad y menos aún políticas y estrategias con arreglo a valores democráticos y de respeto a los derechos humanos.

Así pues, los gobiernos hicieron reposar sus esfuerzos de seguridad en tres campos: 1) control del orden público; 2) lucha contra las drogas; y 3) seguridad ciudadana. Aunque los tres ámbitos se desenvolvieron de modo complementario, lo que fue común a todos ellos fue la falta de liderazgo y los amplísimos márgenes de informalidad que los caracterizaron. En este contexto, el papel policial resulta relevante puesto que el monopolio sobre cada uno de éstos ámbitos permitió retroalimentar su autonomía corporativa y dislocar sus funciones constitucionales.

2.6.1. Seguridad interna y Policía en la transición democrática

Las rechiflas populares contra las columnas seleccionadas de las Fuerzas Armadas y los aplausos para la Policía Femenina, el 10 de octubre de 1982, resumieron formalmente la incorporación institucional de la Policía a la transición de la dictadura a la democracia. Sin embargo, esta historia no transcurrió de un modo armónico.

La institución policial, durante los primeros meses de la transición, exhibió las consecuencias de su discrecional manejo organizativo en el largo período dictatorial. En lo inmediato, la Policía se planteó el retorno democrático como condición necesaria para lograr autonomía respecto al Ejército, institucionalización normativa y, consecuentemente, su modernización.

[9] Estas políticas se caracterizaron por conservar, y en muchos casos imponer, por encima de la ley y en base a la fuerza más que a la negociación, condiciones de estabilidad adecuadas para lograr sus fines políticos, económicos e ideológicos. Desde esta perspectiva, la seguridad interna y el orden público fueron asumidos como un fin más que como un medio en correspondencia con la doctrina de la época forjada sobre la ecuación interdependiente entre seguridad y desarrollo.

Entre 1982 y 1985, la Policía Nacional atravesó tres fases que corresponden a la evolución de su autonomía respecto del Ejército y su institucionalización. Una primera fase, que podemos denominar de reacomodo institucional y reforma interna, caracterizó el desmantelamiento de los aparatos de seguridad paralelos e internos a la Policía.

El desmantelamiento del aparato represivo condujo a la reidentificación corporativa y a la adopción de una política de subordinación precaia y pasiva al poder civil. El resultado de este proceso de legitimación institucional sirvió para depurar sus cuadros y reforzar su adscripción democrática. Una de las consecuencias más notables de este proceso residió en la ruptura de su subordinación al Ejército. Desmontada la Policía Civil —la entonces denominada Dirección de Investigación Nacional (DIN)—, los militares perdieron el espacio de influencia y control sobre la Policía.

En la segunda fase, de compromiso y lealtad recíproca con el Estado, la Policía mantuvo una permanente demanda de modernización, equipamiento y aumento vegetativo de sus cuadros. Esto significó la reapropiación de sus específicas funciones de orden público que luego fueron reasignadas en dos áreas importantes: el control de la delincuencia o seguridad ciudadana, y la lucha contra el narcotráfico.

La tercera fase residió en la activa inserción democrática en un contexto político estable. La legitimación de su cuerpo normativo a través de la aprobación de su ley orgánica constituirá la referencia democrática básica para consolidar su autonomía y profundizar su institucionalidad[10].

La primera fase, iniciada con el ascenso de la UDP al gobierno, fue crucial para la Policía. En este periodo, la institución capitalizó el repliegue militar y avanzó en el sostenimiento democrático. El discurso de Siles Zuazo, luego de la posesión del nuevo Comandante de

10 Conviene advertir que las tres fases que analizaremos a continuación no evolucionaron manteniendo su especificidad temporal, son parte de un proceso global simultáneo que por razones descriptivas y analíticas preferimos desagregar.

la Policía, dejó entrever el apoyo gubernamental a la institución policial. Refiriéndose a su pasado de subordinación dictatorial, el Presidente sostuvo que era inevitable "la evocación de la tradición democrática de este cuerpo, labrada junto al pueblo en la gesta del 9 de abril de 1952. Entonces, como ahora —dijo el Presidente—, se trataba de restituir el dictamen de la voluntad ciudadana expresada en las urnas y burlada en ambas ocasiones por indeseables hechos de fuerza[11]". A su turno, el Comandante de la Policía replicó las palabras de Siles Zuazo trazando una línea demarcatoria con el pasado autoritario. Exhortando a sus camaradas, el jefe de la Policía demandó "responsabilidad y lealtad frente a las fuerzas antijurídicas que amenazan los valores de la sociedad[12]".

Este peculiar discurso interpelatorio al traumático pasado policial confirmó la ansiada ruptura de la dependencia militar. Subordinada secularmente a su poder, excepción producida durante la Revolución Nacional, la Policía asumió la transición democrática como plataforma propicia para operar cambios a partir de su alineamiento incondicional al nuevo orden democrático. Este ánimo se expresó en su afán inmediato de liquidar los organismos para-policiales creados durante la dictadura. Aunque inicialmente el Alto Mando policial intentó negar los conflictos generados en el largo ciclo autoritario, caracterizados por el control de la Policía Civil y la constante instrumentalización militar, la fuga de tres altas autoridades de la DIN[13] contradijo la magnitud real de los acontecimientos.

El gobierno y el Alto Mando de la Policía uniformada —en ese momento denominada Guardia Nacional de Seguridad Pública (GNSP) y "uniformada" para diferenciarse de la Policía Civil— enfrentaron dos problemas. El primer problema fue el desmantelamiento de los organismos de seguridad instalados por el anterior régimen y la reestructuración de la Dirección de Investigación Nacional (DIN), convertida en el nudo gordiano de la represión militar. Una vez que la UDP asumió el poder, la DIN acusó un proceso de repliegue

---

11 Presencia, 16/10/1982.

12 *Ibid*.

13 Presencia, 14/10/1982.

desorganizado[14]. El segundo problema que enfrentó el gobierno democrático residió en la reorganización del aparato policial encargado de la lucha contra el narcotráfico. En ambos casos, el Ejecutivo decidió su inmediata intervención.

El proceso de desmantelamiento de los dos organismos tuvo dificultades por el tipo de vinculación operativa que tenían con las redes delictivas. Internamente funcionaba una compleja red de contactos y mecanismos de protección ligados tanto al narcotráfico como a los autores de delitos menores que gozaban de protección. El propio vicepresidente Paz Zamora reconoció que "la oficina del Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico formaba parte de todo un organismo represivo en el país[15]". Este hecho fue confirmado por la captura del narcoterrorista italiano Pier Luigi Pagliai, contratado por la Dirección Nacional de Control de Narcóticos en la gestión del Gral. García Meza[16].

El signo más evidente de la voluntad gubernamental de poner fin a la caótica organización paramilitar de la DIN fue la intervención, destitución y arraigo de sus autoridades, a pesar de que sus dirigentes más importantes ya habían fugado del país. La reorganización sirvió también para iniciar la institucionalización de las

---

14 Su Comandante, Guido Benavides, y los comisarios Victor Barrenechea y Ramiro Olmos, miembros de su plana mayor, desaparecieron de la escena pública. La rápida desorganización de la Policía Civil que apoyó la dictadura durante casi 20 años constituyó el corolario de la discrecional y arbitraria forma en que el Ejército dispuso su funcionamiento en el seno de la Policía. El primero de ellos se constituyó desde 1965 en el hombre clave para condicionar la subordinación policial al Ejército. El límite de su actitud servil en 1980 fue disponer toda la estructura de la DIN para fines paramilitares en asociación con los "asesores" argentinos. Protegieron y dieron cobertura a las mafias de narcotraficantes bajo administración directa del Cnl. Arce Gómez cuando se desempeñaba como Jefe del Departamento II de Inteligencia y posteriormente como Ministro del Interior (Informe de Derechos Humanos, 1980-1982).

15 Presencia, 10/10/1982.

16 La captura y posterior secuestro del narcoterrorista Pier Luigi Pagliai puso al desnudo la naturaleza de los órganos represivos de lucha contra el narcotráfico organizados por el régimen anterior. Su captura se produjo en medio de una confusa participación de agentes italianos, norteamericanos y bolivianos, en la ciudad de Santa Cruz. El embajador de Estados Unidos, Edwin Corr, gestionó la salida del narcoterrorista luego de pagar mas de 10.000 dólares americanos (Presencia, 12/10/1982).

funciones de la Policía encargada de la lucha contra el narcotráfico. La burocracia administrativa fue inmediatamente ocupada por personal de la Policía uniformada en todos los niveles. Los términos con los que el Ministro del Interior impugnó a las ex autoridades antinarcóticos puso de manifiesto la energía y la voluntad política con que se intentaba replantear la estrategia antidroga desvinculada del control militar[17]. Con estas medidas, la Policía monopolizó la tarea de la lucha contra el narcotráfico.

La intervención de la Policía uniformada en la administración de la DIN fue sin duda un hecho traumático para los pocos agentes paramilitares que sobrevivieron a la depuración policial. Desde 1964, la DIN se convirtió en la vanguardia represiva del Ejército. La Ley Orgánica de la Policía aprobada por el gobierno de García Meza reconoció un conjunto de prerrogativas jurídicas a los tres organismos policiales, la GNSP, la Dirección Nacional de Tránsito y la DIN, que operaban de manera descentralizada. A esta última le concedió un conjunto de prebendas que formaron parte del circuito de complicidad con el régimen autoritario. Su sola participación en la lucha contra el narcotráfico convirtió a esta institución en la "aliada" del régimen. De ahí el grado de autonomía e identidad que logró con los militares.

Con estos antecedentes, la GNSP, en el momento de la transición, asumió ante el Estado y la sociedad la representación de todo lo que quedaba de la Policía en su conjunto[18]. Para recobrar nuevamente

---

17 La enérgica intervención del Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico no sólo agravió a sus ex autoridades por el tono de la impugnación con el que se los trató, sino que dicha impugnación interpelaba agresivamente al gobierno anterior de las FFAA denunciándolo como cómplice de "esta repugnante actividad" (Presencia, 23/10/1982).

18 Esta decisión obedeció a tres factores: primero, la GNSP, en tanto Policía uniformada y militarizada durante el régimen autoritario, fue reducida a cumplir tareas específicamente represivas contra los distintos movimientos sociales de trabajadores tanto del área rural como urbana; segundo, porque sus reducidas funciones de represión particularmente urbana, no permitieron obtener prerrogativas y prebendas como las logradas por la Policía Civil.; tercero, la "informalización" funcional de la DIN se orientó sustancialmente a la represión selectiva contra los opositores del régimen, lo que significó capitalizar una pésima imagen policial que atentó contra el prestigio institucional, mucho más, cuando la DIN se convirtió en el laboratorio de la corrupción militar en el campo del narcotráfico.

la confianza de la sociedad, la GNSP —que no había logrado comprometerse ni identificarse sustancialmente con la dictadura— orientó sus esfuerzos a limpiar la imagen policial. Centralizada la Policía Nacional, la disolución de la DIN fue inevitable en tanto su pasado paramilitar tuvo enorme influencia en esa decisión.

Antes de proceder a la disolución de la DIN, se argumentó su incompetencia en la nueva estructura policial[19]. La Policía Civil, por su parte, puso resistencia a su disolución a pesar de las promesas de la policía uniformada —GNSP— de respetar sus prerrogativas luego de su depuración, tal como sostuvo el general Cordero[20]. De alguna manera, con la extinción de la DIN, la institución policial uniformada ajustaba cuentas con su pasado militar de subordinación.

Como ya se ha dicho, el gobierno de la UDP decretó la extinción de la DIN[21] así como el cierre de la Escuela de Detectives, su núcleo de reclutamiento. El personal que comprobó no tener relación

---

19 La GNSP —expresión uniformada de la Policía— mediante dos comunicados de prensa intentó poner fin al intenso conflicto en torno a la jurisdicción y competencia de las funciones de Policía Judicial. Este conflicto interno tuvo una historia previa. Se desató en 1982 como consecuencia de la arbitraria disposición del Subsecretario de Justicia del Ministerio del Interior durante el régimen del Gral. Vildoso, en sentido de que solamente la DIN poseía dicha jurisdicción. Ambos comunicados (del Comando General de la Policía de La Paz y la del Comando Departamental de Policía de Santa Cruz), apoyados en la Ley Orgánica del 8 de enero de 1981, señalaban que "en cada capital de departamento funcionarán los Juzgados Policiales para conocer, tramitar y resolver dentro del marco de su jurisdicción y competencia en forma sumaria, las faltas y contravenciones policiales (...) y que de acuerdo al Art. 161 del Código de Procedimiento Penal prescribe que ejercerán funciones de Policía Judicial además de los jueces de instrucción en lo penal, los fiscales, prefectos, subprefectos, corregidores y autoridades de Policía en general" (Presencia, 23/04/1982; Meridiano, 30/04/1982).

20 El Diario, 26/11/1982.

21 Luego de una breve historia institucional, la DIN, creada en 1964 —convertida primero en Dirección nacional de Investigación Criminal (DNIC), más tarde en Dirección de Investigación Nacional (DIN), luego en Servicio Especial de Seguridad (SES) y finalmente en Dirección de Investigaciones Especiales (DIE)—, fue extinguida por Decreto Supremo No. 19276 del 6 de noviembre de 1982 (Presencia, 07/11/1982).

delictiva ni lealtad al Ejército en el ejercicio de sus funciones se integró a la Policía uniformada. Este proceso no fue sencillo, puesto que los ex miembros de la DIN protagonizaron una serie de demandas a través de manifestaciones, huelgas de hambre y permanentes comunicados en la prensa escrita. Es interesante apuntar que dichos comunicados revelaron los entretelones del funcionamiento de la DIN en el pasado inmediato[22].

A partir de la disolución de la DIN, la Guardia Nacional de Seguridad Pública (GNSP) se constituyó en el único organismo policial reconocido y apoyado por el gobierno sobre el cual se centralizó el funcionamiento de los otros servicios policiales a nivel nacional que a su turno mereció un discreto reconocimiento social. La desintegración de la DIN y la intervención de la estructura burocrática antinarcóticos permitió a la Policía uniformada recuperar el control de sus funciones constitutivas y centralizadas, esto es, investigaciones, policía judicial, orden público, control y seguridad ciudadana, además de asumir virtualmente la responsabilidad en la lucha contra el narcotráfico. Esta última función se constituyó en la fuente de la modernización policial, la ampliación de sus funciones y de su potenciamiento institucional.

Por otra parte, el proceso de desmantelamiento de los organismos de seguridad paralelos a la Policía no logró alcanzar sus objetivos en breve plazo. La mayor dificultad residió en identificar los núcleos paramilitares incrustados en la burocracia estatal. El avance en el desmontaje de la maquinaria paramilitar fue lento debido a que perdieron

---

22 En una suerte de confesión pública denunciaron que la Policía Civil, en coordinación estrecha con agentes del servicio de inteligencia militar y paramilitares extranjeros, fungieron como los represores de la dictadura. Estos hechos se pusieron al desnudo mediante una extensa "Solicitada" pública dirigida al Presidente de la República en la que los ex funcionarios de la DIN reconocían haber pertenecido a un tipo de organización represiva "subalternizada a una autoridad superior como el Ministro del Interior o el propio Director de Investigaciones cuyas disposiciones servilistas debían ser acatadas sin poderse evitar menos oponerse sin ser víctima de represalias como bajas, destinos a lugares confines y oros humillantes vejámenes [...] extremo que podrán aseverar muchos oficiales de la Policía Nacional en comisión en la DIN que fueron víctimas de los atropellos anotados" (Presencia, 12/12/1982).

su perfil represivo en la doble función que desempeñaban, tanto en la burocracia administrativa como en la represiva[23].

La tarea de depuración en las oficinas de sustancias peligrosas tuvo la misma característica. El Cnl. Francisco Mazzi, interventor de dichas oficinas en Santa Cruz, reveló que "en varias oportunidades se planificaron operativos en contra de los narcotraficantes; pero los mismos fracasaron debido a que los comprometidos en dichas actividades fueron comunicados oportunamente de las acciones que se realizarían en contra de ellos, situación que nos ha obligado a investigar a los funcionarios de la propia institución[24]". El mismo funcionario, sostuvo que "los 43 kilos de sulfato de cocaína que habían desaparecido de las propias oficinas de narcóticos fueron recuperados puesto que habían sido sustraídos por funcionarios de la misma institución[25]".

La dificultosa tarea de desmantelar los aparatos de seguridad, en su mayoría integrados por policías civiles y paramilitares, y la intervención de las oficinas de lucha contra el narcotráfico, se constituyeron en referencia imprescindible de distanciamiento y ruptura con el Estado autoritario y sus administradores. Los esfuerzos de desmantelamiento de la estructura represiva que proyectaba una imagen favorable de la Policía sobre la sociedad, en un ambiente democrático, se complementó con otra tarea no menos importante: se desarrolló una campaña de "asepsia histórica" antimilitar al interior de la Policía. Las promociones de oficiales que se graduaron de los institutos policiales dieron un vuelco en sus tradicionales denominaciones: la Promoción de Oficiales de la Escuela de Estudios Policiales de 1982, identificado al nuevo espíritu democrático, se denominó "Resurgimiento y Renovación Institucional[26]".

---

[23] En un informe oral a la Cámara de Senadores, el Ministro del Interior señaló que en octubre de 1982 "había por lo menos 6.000 paramilitares organizados, 2.500 de ellos integrando grupos de choque; 2.000 como funcionarios de la DIN y aproximadamente otros 2.000 infiltrados como funcionarios en la administración pública" (Presencia, 14/01/1983).

[24] Meridiano, 19/12/1982.

[25] *Ibid*.

[26] Presencia, 06/11/1982.

Estas expresiones simbólicas, de ruptura con el pasado inmediato y de reapropiación autónoma de ritos institucionales, reveló con claridad la proyección policial en el nuevo contexto político. Asimismo, estos hechos inauguraron un nuevo ciclo histórico que se generó en un escenario donde la correlación de fuerzas políticas, sociales, militares y policiales se había modificado significativamente. Con estos antecedentes, la Policía ingresó a la segunda fase de relacionamiento con el gobierno y de distanciamiento respecto al Ejército. El reconocimiento democrático de la UDP a la institución policial y el consiguiente apoyo político, provino de la gestión ministerial que modificó sustancialmente la relación entre el Estado y la sociedad civil[27].

La práctica democrática y el retorno a la institucionalidad policial permitieron que su normatividad interna sea respetada y, a partir de ello, sus comandantes fueron designados en orden a sus méritos profesionales. Esta readecuación normativa posibilitó el establecimiento de un vínculo democrático fluido entre el gobierno y la institución policial. Se estableció así, una suerte de lealtad entre el Ejecutivo y la Policía, que además de garantizar su institucionalidad, le permitió demandar requerimientos que en el pasado fueron bloqueados por los militares.

La primera demanda institucional dirigida al Ejecutivo fue la necesidad de hacer aprobar la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Este cuerpo jurídico le otorgaría legitimidad constitucional a sus funciones[28]. Si bien esta demanda fue procesada por el Ejecutivo, la dificultad estribó en definir la modificación a la anterior, aprobada en dictadura, proponiéndose al mismo tiempo la elaboración de

---

27 Orgánicamente, la Policía Nacional depende del Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría del Interior, mediante el Comando General de la Policía Nacional. Durante la dictadura militar, la designación del Comandante de Policía fue discrecional puesto que si bien las designaciones dependían directamente del Presidente, era el Ministro del Interior quien proponía la denominación y ésta normalmente recaía en el oficial de la Policía que demostraba mayor lealtad a la dictadura.

28 La última Ley Orgánica de la Policía fue diseñada en dictadura (1980). Si bien su espíritu normativo poseía el sello dictatorial, no dejó de ser considerada como la base para la elaboración de la Ley Orgánica Constitucional, dadas las amplias facultades y prerrogativas reconocidas por el régimen militar.

una nueva[29]. La "nueva" Ley Orgánica de la Policía, luego de largos debates camarales, fue aprobada finalmente el 8 de abril de 1985. De esta manera se puso fin a la persistente demanda de modernización jurídica por parte de la Policía que, en buenas cuentas, significó democratizar su funcionamiento con amplias facultades operativas y administrativas.

Otro aspecto de considerable interés tanto para la Policía como para el gobierno y que por momentos se hizo conflictivo, fue la asignación presupuestaria[30]. La Policía, observando una cómoda posición en el sistema político, privilegió sus demandas presupuestarias. Contradictoriamente, éstas no fueron atendidas debido a que los problemas económicos del país no eran ajenos a esta institución. Los pedidos de mejoramiento salarial se acompañaron en repetidas ocasiones de huelgas y "estados de emergencia" que paralizaron los servicios policiales en reiteradas oportunidades[31].

La demanda salarial constituyó el factor dominante en la relación policía-gobierno debido a la hiperinflación en la coyuntura udepista. Sin embargo, la modernización policial no fue pensada únicamente por el camino del aumento presupuestario. Existieron otras formas de demandar la modernización institucional como el crecimiento vegetativo, el equipamiento policial, la creación de nuevas

---

29 El Comandante General de la Policía boliviana, Gral. Cordero, planteó la necesidad de la aprobación de una "nueva" Ley Orgánica para su institución "que permita reencauzar y cumplir sus funciones con solvencia moral" (El Diario, 12/12/1982).

30 Aquí es importante tomar en cuenta que el presupuesto oficial que recibe la Policía Nacional a través del Ministerio del Interior es simplemente formal. El Ministerio del Interior y la Policía manejan fondos "reservados" que deforman y encubren la gestión económica haciendo difícil y a veces casi imposible determinar tanto el origen de los mismos como su ejecución. Una densa y compleja estructura burocrática ligada a funciones de inteligencia, contrainteligencia, acciones antinarcotráfico, contrasubversión y lucha contra la delincuencia organizada, interfiere el conocimiento de estos datos, peor su fiscalización.

31 Un minucioso registro hemerográfico da cuenta de dos huelgas policiales durante el gobierno de la UDP (Presencia, 05/03/1983; Presencia, 31/01/1984) y un número no determinado de "estados de emergencia" que se confundieron con otro tipo de demandas institucionales o sectoriales en la Policía Nacional.

unidades especializadas y la ampliación de la esfera de funciones. Consecuentemente, los comandos departamentales exigieron persistentemente el aumento de sus efectivos justificando el crecimiento de las tasas delictivas, la complejidad de los mismos, el proceso acelerado de urbanización como consecuencia de la migración campo-ciudad, además de los efectos sociales del narcotráfico que se convirtió en el nuevo factor potencial de delito.

La creación de nuevas unidades policiales y el incremento de sus efectivos se expresa en los siguientes datos: en enero de 1983, al efectivo de la Policía Departamental de Santa Cruz se sumaron 100 nuevos guardias[32]; en Trinidad se organizó el Primer Centro de Instrucción Policial Fronteriza de donde egresaron 45 nuevos guardias en 1984[33]; se creó el Grupo Especial de Seguridad (GES) en la ciudad de La Paz con la finalidad de otorgar protección al gobierno; en 1984 se dispuso la creación de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) con apoyo económico norteamericano para tareas antinarcóticos; se organizó el Primer Batallón de Seguridad Física en la ciudad de La Paz[34] y posteriormente otro en Santa Cruz[35]; al Comando Departamental de Santa Cruz se destinaron otros 100 nuevos guardias en 1985[36]; en agosto del mismo año el Comando de la Policía autorizó el funcionamiento de la Policía Rural Fronteriza para cubrir servicios fronterizos con la repúblicas de Argentina y Paraguay[37].

Paralelamente al sostenido crecimiento vegetativo[38] y atendiendo la promesa presidencial, la Policía Nacional exigió al gobierno equipamiento y material motorizado para cumplir eficientemente sus

---

32 Meridiano, 05/01/1983.

33 Presencia, 19/11/1984.

34 Meridiano, 04/06/1985.

35 Hoy, 20/07/1985.

36 Meridiano, 21/07/1985.

37 Meridiano, 05/08/1985.

38 El Gral. Mario Terán L. Comandante de la Policía en 1983 sostuvo que “los efectivos son actualmente de 13.800 en todo el país, siendo su propósito aumentar a 20.000 como mínimo” (Presencia, 29/12/1983).

funciones. El gobierno entregó 100 vehículos motorizados como anunció el Comandante policial[39], a los que se sumarían otros 60 que serían adquiridos en 1986[40]. Como parte de este equipamiento se renovó el armamento en las principales ciudades del país. "Se trata de armamento especial para la seguridad de la institución policial y de la sociedad, de ninguna manera equipos sofisticados", señaló el Cnl. Ángel Córdova en la ciudad de Cochabamba[41].

Otra arista central de la conflictiva relación entre el gobierno y el movimiento social fue el empleo permanente de la Policía. Este hecho convirtió a la Policía en una institución imprescindible en el manejo del orden público. Mucho más, cuando Siles Zuazo se oponía tenazmente al empleo del Ejército en situaciones de conflicto social. El Ejército, a su vez, vio amenazada su participación en tareas de orden público frente a la intervención autónoma de la Policía en este escenario. La institución policial, por su parte, no sólo aprovechó la favorable correlación de fuerzas y la polarización social, sino que fue más allá de toda previsión: con un gobierno presionado por todos los flancos y sin capacidad de respuesta política ni económica y virtualmente vulnerable a la presión externa en el tema de las drogas, se erigió en protagonista del control social y la lucha contra el narcotráfico. Este "momento histórico" rompió el frágil equilibrio político e institucional entre la Policía y el Ejército.

2.6.2. Política antidroga, Policía y soberanía de la seguridad

El narcotráfico fue considerado desde el inicio de la gestión de la UDP como cuestión de orden público y no de seguridad interna. Esta política se vio ratificada por el aislamiento militar en la lucha antidroga y el control de la burocracia en manos policiales. El gobierno autorizó la incursión policial en todos los escenarios de la lucha antidroga. Para ello, la organización del aparato policial se delegó al Ministerio del Interior, ámbito sobre el que la Policía ejerció una significativa influencia. En el pasado inmediato, los mandos policiales habían sido utilizados

---

39 Presencia, 22/06/1984.

40 Meridiano, 11/09/1985.

41 Meridiano, 10/01/1985.

para administrar y proporcionar cobertura en complicidad con el Ejército en tareas de la lucha con el narcotráfico. De ahí el conocimiento del manejo del tema por parte de los policías bolivianos.

Los mandos policiales, en coordinación con la DEA (*Drug Enforcement Administration*) norteamericana, diseñaron la organización de la institución antidroga además de proveer a dicho organismo todo el apoyo material, de infraestructura y de personal. El gobierno encontró en la Policía al único organismo confiable para llevar adelante esta tarea, situación que fue favorablemente explotada por la institución del orden. La DEA, por su parte, considerando que la Policía "cooperó" en la lucha antidroga subordinada al Ejército durante la dictadura militar, la convirtió en su aliado funcional, esta vez, legitimado por el gobierno constitucional. Esto le permitió a la Policía maniobrar con mucha flexibilidad sobre el gobierno, demandando un conjunto de beneficios ligados a su presupuesto, personal y equipamiento, además de imponer la exclusividad policial en esta tarea. Con ello se produjeron dependencias recíprocas entre policías bolivianos y la DEA norteamericana.

En varias ocasiones se trató de negar la creciente dependencia policial boliviana a la DEA. Las declaraciones del Ministro del Interior, Mario Roncal, negaban dicha dependencia manifestando que "la organización estadounidense DEA está cooperando en esta lucha sólo a nivel de asesoramiento y planificación[42]". Estas declaraciones dieron cuenta simplemente del aspecto formal. Poco tiempo después se demostró el alcance de esta "cooperación": la DEA norteamericana participó activamente en varios operativos antinarcóticos en Santa Cruz en coordinación con la Policía boliviana; estas acciones se convirtieron luego en un hecho cotidiano.

La Policía Nacional se benefició de la influencia de la DEA para mantener una especie de presión sobre el gobierno de la UDP en sus demandas institucionales. Cedió al interés externo en la lucha antidroga sin importarle la soberanía nacional que intentaba ejercitar el gobierno de la UDP. Así, la institución policial fue permisible al

---

42 Presencia, 30/12/1982.

control de los organismos norteamericanos en áreas sensibles relacionadas con la inteligencia, operaciones especiales, apoyo logístico y formación de cuadros de oficiales.

En la primera fase de su incursión en la acción antidroga, la Policía adoptó una posición moderada respecto a su papel y relación con el Ejecutivo. Sin embargo, esta posición sufrió un brusco giro cuando miembros de la Policía —probablemente apoyados por agentes de la DEA— cuestionaron la débil respuesta del gobierno contra el narcotráfico. Dos altas autoridades encargadas de la lucha antidroga, a tiempo de renunciar a sus funciones y solicitar replegarse al seno de la Policía Nacional, mediante una carta dirigida al Presidente del Comité de Lucha contra el Narcotráfico, cuestionaron la "inoperancia del gobierno nacional para encarar una eficaz lucha contra la elaboración y tráfico de estupefacientes. Hasta la fecha —decían las referidas autoridades— nuestra labor no ha podido llevarse a cabo con la eficiencia necesaria debido a que no hemos recibido instructivas o directivas concretas del Comité (se referían a la comisión nacional de lucha contra el narcotráfico)[43]".

Esta inédita forma de interpelar al gobierno dejó traslucir la presión norteamericana para acelerar una incursión más agresiva en las zonas afectadas por la fabricación de droga. La interpelación policial bajo influencia norteamericana se apoyó, además, en un informe elaborado por la oficina de sustancias peligrosas en la que también participaban asesores de los Estados Unidos. En este informe se daba cuenta del significativo aumento de producción de droga, lo que indujo al Comandante de la Policía a sugerir que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha "porque si la Policía queda rebasada por la delincuencia, entonces nuestros camaradas de las Fuerzas Armadas podrían colaborarnos, tal como dice la Constitución Política del Estado[44]".

En este contexto, es interesante advertir un dato fundamental: la Policía empezó a referirse a las Fuerzas Armadas desde una

---

43 Meridiano, 19/07/1983.

44 Presencia, 17/09/1983.

perspectiva horizontal, sin las trabas rituales que habían caracterizado su subordinación institucional en el pasado. Se fundó así, una nueva forma de relacionamiento simétrico entre militares y policías, despojada del "complejo de subordinación policial".

Los informes policiales pusieron en serio aprieto al gobierno y la fuerte presión norteamericana vulneró gradualmente su capacidad autónoma de decidir sobre el tema de las drogas. Se inició así, un proceso de dependencia respecto de la DEA tanto operativa como organizativamente. La resistencia que opuso el gobierno a la presión externa y al acoso policial interno promovido por la propia DEA no fue suficiente para resistir la firma de los convenios sobre control del narcotráfico y erradicación de cocales con el gobierno de los Estados Unidos, a los que se tuvo que ceder a espaldas del país en agosto de 1983. Los acuerdos firmados fueron revelados recién en enero de 1984 por el Comité Cívico de Cochabamba y más tarde ampliados por la explicación de un ex asesor de PRODES, organismo norteamericano de cooperación al desarrollo en el Chapare que operaba desde 1977[45].

El contenido de los convenios constituyó la plataforma del potenciamiento policial en Bolivia, por cuanto esta estrategia antidroga requirió ampliar y consolidar una estructura represiva altamente eficiente, numerosa y con capacidad militarizada. Los convenios otorgaron a la Policía boliviana, y mediante ella a la DEA, amplios poderes y formas de control discrecional con posibilidad de ejercitar dominio territorial mas allá de la propia frontera agrícola de la coca, todo esto subordinado al interés norteamericano[46].

Si bien los términos de los convenios definieron la creación de UMOPAR (Unidad Móvil de Patrullaje Rural) y otras pequeñas unidades policíacas para el control terrestre y fluvial del narcotráfico,

---

45 Presencia, 12/01/1984, 15/02/1984.

46 Los Convenios establecían lo siguiente: el 01, la creación de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico; el 02, la creación de una Cooperativa de Productores de coca; el 03, la creación de un Grupo de Investigadores Especiales bajo asesoramiento de la DEA; el 04, la creación de una Dirección de Control y Reducción de la hoja de coca bajo la dirección de funcionarios bolivianos pagados por el gobierno de los EEUU (Presencia, 15/02/1984).

se agregó la facultad de ejercer dominio aéreo en el desarrollo de estas actividades. Una gama de prerrogativas emanaron de los convenios antidroga entre ambos gobiernos. El primer convenio permitía implícitamente a la DEA ejercer control absoluto sobre la Policía Nacional antinarcóticos a partir del reconocimiento de los términos del mismo respecto a los Bienes Comunes, Estrategias, Equipamiento y aspectos Operativos[47].

Las matrices del potenciamiento policial, la investigación y los aspectos operativos, fueron puestos bajo control estricto de la DEA, tal como los revelaba el Segundo Convenio[48]. Definida la política y estrategia antidroga, la DEA inició el proceso de organización de las fuerzas policiales ejecutoras de lucha contra el narcotráfico. UMOPAR fue constituida bajo la misma lógica con que se organizó la fuerza policial antidroga en el Perú, con el asesoramiento directo del Embajador Corr[49]. Las definiciones estratégicas en la lucha contra las drogas, paradójicamente, tuvieron sus primeros ensayos en el área urbana. La mencionada "tropa elite" policial antidroga apareció a la luz pública reprimiendo a los trabajadores del Estado y reemplazando eventualmente a sus propios camaradas que realizaban una huelga demandando un mejor tratamiento salarial. Las fuerzas policiales antidroga ("umopares" o "leopardos" como se los conoce popularmente) hicieron una demostración de poderío militar que sorprendió a la población, llamando

---

[47] Para un análisis más exhaustivo al respecto, Cfr. IEPALA, *op. cit.* y Solicitada del Dr. Ayala Canedo (Presencia, 02/1984).

[48] "La DEA de los EEUU proporcionará la capacitación formal y entrenamiento diario en el trabajo necesario para asegurar que todos los investigadores y grupos operen en forma eficaz. Además, la DEA proporcionará a los grupos en forma individual dirección y colaboración, incluyendo intercambio de inteligencia cuando sea necesario asegurar la conclusión exitosa de las investigaciones" (Hoy, 02/02/1984).

[49] Si en el Perú, el gobierno de Belaunde Terry no permitió que todo el "paquete estratégico antidroga" sea puesto en ejecución, en Bolivia la UDP lo aplicó presionado por todos los flancos. El diseño de fuerzas policiales de características idénticas para Bolivia y Perú demuestra la política antidroga norteamericana para el área andina. En este sentido, ni siquiera se cambió el nombre genérico de las fuerzas policíacas (UMOPAR) organizadas para la interdicción y represión al narcotráfico (*Cfr*. Reid Michael. "Una Región Amenazada por el Narcotráfico" en: Diego García Sayán (ed.); *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en Los Andes*. Comisión Andina de Juristas. Lima, 1989).

seriamente la atención no sólo de las autoridades nacionales sino del propio Ejército que, a partir de ese momento, demostró una actitud celosa y vigilante respecto de esta unidad especializada.

La emergencia de este grupo elite se produjo en medio de contradicciones generadas en el propio entorno ministerial del que dependían. Las declaraciones oficiales negaban la existencia de esta fuerza, en tanto que otros funcionarios la admitían. El mismo ministro del Interior, Federico Álvarez Plata, decía desconocer la existencia de UMOPAR, en tanto que el Subsecretario del mismo despacho admitía su funcionamiento. Ante requerimiento de la prensa, Álvarez Plata irónicamente manifestó: "No hay tal grupo de leopardos, tigres ni cocodrilos (…) el Gral. Terán Lavadenz sólo creó una bola de humo[50]".

Las ambiguas declaraciones respecto a la existencia del organismo policial antidroga expresó el rasgo autónomo que UMOPAR adquirió desde el principio. Su autonomía y poder militar se reveló en el secuestro del Presidente Siles Zuazo en junio de 1984 con la complicidad y el apoyo de esta tropa "elite[51]". Los organizadores de esta conspiración, militares, policías y políticos de ADN y el MNRH, reconocían explícitamente el poder operativo que habían adquirido rápidamente los "leopardos". De ahí que se constituyera en el eje de la conspiración, pero además, a juicio de los secuestradores, la Policía —gracias al potencial de UMOPAR— se convertiría en "la cuarta fuerza", tal como lo había propuesto uno de los integrantes del comando del secuestro pensando en el gobierno que sustituiría al de Siles Zuazo[52].

---

[50] En declaraciones a la prensa respecto a la existencia del grupo denominado "Leopardos", el Ministro del Interior negó su existencia; contrariamente, el Comandante de la Policía explicó que dicho grupo "sólo esperaba completar su equipamiento para iniciar acciones contra el narcotráfico" (Presencia, 10/01/1984).

[51] Ver *infra*.

[52] En las reuniones previas al secuestro se había tratado el destino de la Policía, considerándose la referida propuesta. En sus declaraciones informativas, el Cnl. Prudencio, luego del fracaso de la conspiración, insistió en que "con el nuevo régimen civil-militar gobernante, la Policía se convertiría en la cuarta fuerza, con prerrogativas similares a las del Ejército (…)" (Presencia, 13/07/1984).

Alentados por el potenciamiento material de la Policía en la lucha contra el narcotráfico, y legitimada en sus funciones de orden público por el gobierno, oficiales del servicio activo y pasivo solicitaron la creación de una Subsecretaría policial[53]. Por su parte, el Gral. Mario Terán L., Comandante de la Policía y su Estado Mayor, elaboraron un "Plan de modernización" que perseguía similares objetivos[54].

El rápido proceso de adaptación policial a la democracia fue confirmado por la transformación de su habitual "imagen represiva" en una "imagen preventiva" en el ámbito del orden público. Empero, la reforma en su imagen institucional se contradijo con su acelerado proceso de potenciamiento militar y corrupción asentado en la lucha contra el narcotráfico. No sólo cambió la estructura policial en sus diferentes niveles burocráticos, cambió también el tipo de percepción respecto a su tradicional competidor, el Ejército. Como nunca en la historia policial, su Comandante en 1984 inició una política de acercamiento hacia las tres fuerzas, independientemente de la posición militar, con el objeto de "manifestar sus propósitos de trabajo mancomunado"[55].

Para el gobierno de la UDP, virtualmente desgastado y con una deteriorada imagen de gobernabilidad, el primer semestre de 1985 evolucionó en medio de una fuerte presión de los Estados Unidos respecto a su ubicuo y casi inercial comportamiento en la lucha antidroga. El posterior ingreso del Ejército al Chapare no logró contener la política norteamericana de sanción al gobierno boliviano agudizada por el fracaso de las acciones policiales interdictivas. La presión norteamericana contrastó con la escasa voluntad del gobierno

---

53 Presencia, 19/02/1984.

54 Este "Plan", como explicó su Comandante, estuvo "orientado a jerarquizar la Dirección de Criminalística y su equipamiento específico, la racionalización de los servicios policiales (...) la dotación de vehículos para los organismos competentes y, además, la aprobación de una suerte de "derecho Policial" y su Código para que entre en vigencia una vez revisado y aprobado" (Presencia, 19/01/1984).

55 En un inédito acercamiento policial hacia las Fuerzas Armadas, el Comandante de la Policía Nacional propició una serie de reuniones sucesivas con los Altos Mandos de cada una de la fuerzas, precedidas por una reunión con el Comandante en Jefe de las FFAA. (Presencia, 22/03/1984; Hoy, 03/04/1984; Presencia, 09/04/1984).

boliviano en el desarrollo de la política de sustitución y erradicación de cultivos de coca. Ello obligó a reducir la ayuda económica en este campo[56], además de motivar otras formas de presión política[57].

Contrastando con la política congresal de Estados Unidos, que fue la instancia que decidió reducir la ayuda antidroga a Bolivia, el Ejecutivo estadounidense dispuso una nueva ayuda económica a la Policía Nacional para fortalecerla[58].

Pero no todo fueron buenas noticias para la Policía, puesto que su ingreso a la lucha contra el narcotráfico generó también un conjunto de problemas institucionales que pusieron en peligro la unidad y disciplina policial provocando un proceso acelerado de corrupción[59] que deterioró su "imagen preventiva". El caso del robo de 150 kilogramos de cocaína y la protección policial a un avión vinculado al tráfico de cocaína y otros antecedentes exhibieron el grado de involucramiento policial en la cobertura al narcotráfico[60]. Se desarrolló, además, el hábito policial del "volteo", un acto delictivo que pasó a formar parte de la "cultura" policial[61]. La disputa de los cuadros de

---

56 El gobierno de Estados Unidos mantuvo una creciente ayuda económica para la represión antidroga entre 1984 y 1985. Sin embargo, para 1986 dicha ayuda se recortó significativamente. La ayuda para 1984 fue de 2,6 millones de dólares, para 1985 de 5,5 y para 1986 de 3,9 millones de dólares (Hoy, 08/02/1985).

57 La persistente presión de la senadora Paula Hawkins y su equipo de apoyo congresal para sancionar al gobierno boliviano por su pasividad en la lucha contra las drogas indujo a plantear la eliminación de la ayuda o la ayuda condicionada a la reducción del 10% anual de los cocales (Presencia, 14-29/05/1985).

58 Presencia, 22/05/1985.

59 Esto dependió no sólo de la discrecionalidad y autonomía policial en la lucha contra el narcotráfico sino también de la protección de la propia DEA. Se generó un proceso de debilitamiento disciplinario de modo ambiguo reconocido por el propio Comandante General: "Los brotes de indisciplina surgidos recientemente en la Policía fueron digitados por los narcotraficantes interesados en desestabilizar la institución" (Presencia, 22/05/1985).

60 La prensa registró varios hechos de corrupción de la Policía antinarcóticos en el periodo 1982-1985. La pertinencia de nuestro trabajo nos permite solamente recoger los hechos mas significativos de este período (Presencia, 20/04/1984; Meridiano, 25/02/1984; Hoy, 31/07/1984; Presencia, 08/10/1984; Presencia, 10/01/1985; Hoy 04/04/1985; y Presencia, 22/11/1985).

61 Presencia, 08/10/1984.

mando policiales por ingresar en el organismo de lucha contra el narcotráfico formó también parte del espectro que vulneró sus más elementales principios jerárquicos durante el período 1982-1985 como lo denunciara oportunamente el Cnl. David Hinojosa[62].

En síntesis, la incursión policial en la lucha contra el narcotráfico dirigida y controlada por organismos norteamericanos no solo logró potenciar materialmente la estructura policial y su capacidad represiva sobre la sociedad, generó también un visible celo profesional en el Ejército que no logró ser contenido fácilmente ante el acelerado crecimiento vegetativo policial y sus formas de enfrentar las amenazas internas. La competencia interinstitucional se trasladó en muchos casos al nivel de las disputas personales en el que los oficiales de ambas instituciones desarrollaron comportamientos de recíproca agresión[63].

La adaptación de la Policía a la democracia en mejores términos que el Ejército sirvió en el corto plazo para mejorar sustancialmente su relación con la sociedad y el Estado. Respecto a su relación con los militares, su incursión específica en tareas de orden público y el control institucional en la lucha contra las drogas generó un conjunto de problemas que expresan la profundidad de sus memorias históricas subyacentes en el pasado.

---

62 El mencionado Coronel solicitó su relevo por principios de "ética profesional, sensiblemente vulnerados al haberse designado a un Tcnl. en el alto cargo del Comité de Lucha contra el Narcotráfico que subalterniza la jerarquía del grado policial de oficiales de mayor graduación como es mi caso" (Presencia, 19/10/1984).

63 Por ejemplo, en Cochabamba, un grupo de oficiales armados del Ejército tomó por asalto las oficinas de la Dirección Nacional de Tránsito en protesta por la detención de uno de sus camaradas que en la víspera había sido detenido por agredir a un miembro de la Policía (Meridiano, 27/01/1984). En la ciudad de Montero, el propio Comandante del Regimiento "Rangers", junto a medio centenar de oficiales procedieron a "saquear las oficinas y destruirlas además de proporcionar una brutal paliza a todos los oficiales investigadores de narcóticos dejando a varios de ellos completamente malheridos, con las costillas rotas, cabezas partidas y otros en una verdadera batalla campal". El resultado de los destrozos materiales y físicos contra los miembros de la Policía antinarcóticos, reveló la gravedad e intensidad de sus recíprocos conflictos interinstitucionales. Este enfrentamiento no sólo se debió a un mero conflicto histórico, se debió también al control que la Policía ejercía en el área de su jurisdicción que incluía hacer un seguimiento sobre oficiales del Ejército sospechosos de traficar con droga (Meridiano, 26/05/1985).

La creciente intervención policial en la lucha contra el narcotráfico, primero a través de UMOPAR y luego bajo el liderazgo de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), provocó un proceso acelerado de modernización de la institución policial de la mano de la cooperación y asistencia técnica y financiera de los Estados Unidos. La FELCN se convirtió en una poderosa institución armada que además de militarizar la concepción policial del orden público, produjo un efecto demostrativo de mejoramiento de la autoestima corporativa.

2.6.3. El simulacro de la seguridad ciudadana

Durante los 20 años de democracia en Bolivia, tanto la política del orden público como la lucha contra las drogas con intervención policial fueron aplicadas con distinta intensidad, calidad de gestión, ritmo y alcance institucional. Lo que permaneció invariable, especialmente a partir de 1985, fue el paradigma del orden autoritario forjado a la luz y en correspondencia con el nuevo modelo estatal basado en la lógica de crear las condiciones económicas y sociales para que, en un clima de estabilidad y orden público, se lograron aplicar las políticas de signo liberal vinculadas a la competitividad, producción, exportación y redistribución de los ingresos. Por lo tanto, las metas económicas se priorizaron sobre el orden político democrático, y esto supuso la aplicación de drásticas medidas de control y represión de la protesta social así como la aplicación de estrategias de lucha contra el narcotráfico apoyada por acuerdos políticos que permitieran legitimar el uso de la fuerza pública[64].

Para cumplir con estos objetivos, a partir de 1985 los gobiernos apelaron a una doble estrategia: militarizaron la Policía en la medida en que la dimensión del conflicto y la protesta social amenazaba

64 El resultado de la ortodoxia económica sustentada en la concertación política, denominada gobernabilidad, produjo uno de los ciclos de mayor violencia y conflicto social en el país en toda su historia nacional. En consecuencia, las libertades individuales, la garantía de los derechos humanos y los derechos constitucionales fueron sistemáticamente suspendidos y violados por las fuerzas del orden. Comparativamente, las gestiones gubernamentales que discurrieron entre 1985 y el año 2002, fueron sin duda las más violentas, inestables y represivas. Paradójicamente, los resultados económicos logrados en este lapso contradicen las metas deseadas por el régimen político liberal.

desbordar su pobre capacidad de control y, por otra parte, policializaron las fuerzas militares con el objetivo de fortalecer el uso de la coerción y establecer lógicas comunes de intervención institucional. Para ello, fue necesario legitimar esta metamorfosis institucional a través de la criminalización de la protesta social y de la población productora de hoja de coca[65]. Por su parte, el poder político negociaba la obtención de recursos externos para amortiguar la aplicación del modelo económico y justificar ante la comunidad internacional la necesidad de imponer un nuevo orden social acorde con las fuerzas predominantes de la globalización y la economía de mercado.

Además del período 1982-1985, el ciclo de mayor turbulencia social en Bolivia se produjo entre 1995 y el año 2001. De acuerdo a los propios datos oficiales (INE-Policía), entre 1995 y el año 2000 estallaron 22.420 conflictos, a un promedio de 3.736 por año y 311 por mes, índice que revela un dramático nivel de conflictividad social a enorme distancia del nivel de conflicto medio en América Latina. Las expresiones dominantes del conflicto se concentraron en manifestaciones, paros, huelgas de hambre, ampliados, estados de emergencia y bloqueos. Estos últimos, además de constituir la estrategia dominante de los movimientos de resistencia rural, impactaron dramáticamente en la vida nacional en relación a sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

Con esto queremos expresar que la política de seguridad interna y la dimensión del orden público en relación a la protesta social tuvieron resultados contrarios a los esperados. De igual manera, la lucha contra el narcotráfico ofrece actualmente un escenario completamente adverso para el país, dados sus múltiples efectos no deseados[66].

---

[65] Por lo mismo, el patrón de intervención policial-militar no varió desde 1985 hasta la fecha. Contrariamente, el uso de la fuerza y la represión escalaron no sólo en intensidad sino también en alcance. En toda la geografía nacional las diversas manifestaciones de protesta, desacuerdo político y resistencia social a las transformaciones y efectos derivados del nuevo modelo estatal, fueron contenidas y sometidas militarmente con resultados siempre trágicos.

[66] El recurrente y violento enfrentamiento entre las fuerzas del orden público y los sindicatos cocaleros arrojaron los mayores índices de violación a los derechos

En cambio, la política de seguridad ciudadana, que abarca fundamentalmente la lucha contra la delincuencia y criminalidad, tuvo una baja prioridad hasta principios de la década de los años 90. Recién ahora, en la última etapa del proceso democrático que aquí se analiza, la seguridad ciudadana ocupa un lugar prioritario en la agenda política y de gobierno. Durante la gestión Banzer-Quiroga (1997-2002) esta problemática dio un giro de 180 grados en correspondencia con el alarmante incremento delictivo y la desacertada gestión política de la seguridad junto a la ineficacia policial. El gobierno Banzer-Quiroga aprobó cuatro planes de seguridad y varios relanzamientos. Estos planes y relanzamientos, a su vez, correspondieron a los relevos de las autoridades del ministerio de Gobierno y de los mandos policiales. La frecuencia del cambio explica muy bien la paternidad con la que se reelaboraron los planes así como el enfoque que cada autoridad política y policial impuso al nuevo diseño de seguridad. Este lamentable resultado no es otra cosa que un fiel reflejo de la incoherencia gubernamental y la debilidad institucional con que se dirigió el referido despacho así como los contrapesos que en unos casos frenaron y en otros impulsaron la ejecución de los planes de seguridad.

2.6.4. Dos "planes", dos fracasos

El gobierno de Banzer lanzó su primer proyecto de seguridad ciudadana a fines de 1997. Denominado "Plan de Seguridad y Protección Ciudadana: Por la Familia", este plan, si bien permitió involucrar en las primeras fases de su ejecución a diversas prefecturas y departamentos, enfrentó, como las otras iniciativas, problemas crónicos de recursos, coordinación institucional en la propia Policía y, fundamentalmente, la falta de comprensión ciudadana. Pese a las dificultades y una vez resueltos los problemas de equipamiento, dotación de vehículos y adquisición de armas y vestuario, en 1998 fue relanzado con más pompa que resultados.

---

humanos. Este conflicto produjo centenares de ciudadanos bolivianos muertos, heridos, inválidos y desaparecidos (Llorenti, 1999). La "guerra a las drogas", en términos de su evaluación general, introdujo una cultura de violencia, intolerancia y miedo entre Estado y sociedad.

El segundo proyecto de Banzer, que respaldó la llegada al gobierno del segundo Ministro de Gobierno y el nuevo Comandante de Policía, fue denominado "Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria". Lanzado en agosto de 1999 y proyectado para su ejecución hasta el año 2001, su efectiva duración fue tan breve como el primero. Su vitalidad fue agotándose gradualmente hasta que se lo declaró inviable debido a problemas de coordinación ciudadana, limitada capacidad profesional de la Policía, recursos escasos y, fundamentalmente, un liderazgo institucional difuso. La corrupción policial, los abusos, la violación a los derechos humanos y la activa deliberación de las bases policiales que puso en jaque al gobierno de entonces, terminó por cancelar su ejecución a fines del año 2000.

Ambos planes —para ser más exactos, el primero y su réplica— se definieron como una "estrategia del Estado boliviano para evitar y prevenir el delito, sancionar todas las conductas antisociales, modernizando el marco legal e institucional, dando mejores equipos y cualificando al personal de las fuerzas públicas" (Plan de Seguridad y Protección: Por la Familia, 1997). Como se observa, se partió de un diagnóstico reduccionista que criminalizaba y estigmatizaba a jóvenes pandilleros, pequeños ladrones, consumidores de alcohol y drogadictos. Complementariamente, se identificó a la pobreza, falta de trabajo, ausencia de control policial, alcoholismo, desintegración familiar, crisis educativa y otros, como los vectores causales de la delincuencia. Frente a esto se propuso aplicar una reforma global en la política de seguridad apoyada en el diseño de un marco jurídico. Los pilares de ambos planes se afincaron en la reforma de la Policía, el ordenamiento de la migración, la reforma del sistema penitenciario y una política de prevención. El nuevo marco jurídico, a su vez, proponía la aprobación de seis leyes: seguridad ciudadana, código de tránsito, tenencia y uso de armas y explosivos, expendio de bebidas alcohólicas y tabaco y ejecución penal. De igual manera, por primera vez el Ministerio de Gobierno y la Policía reconocieron oficialmente la necesidad de la participación ciudadana como corresponsable de su propia seguridad.

En realidad, en ambos planes estuvo presente un objetivo explícito: policializar la seguridad ciudadana, esto es, fortalecer el rol de la Policía en la seguridad a través de dos estrategias mutuamente

incluyentes y ambiciosas: primero, canalizar recursos masivos, tanto del gobierno como de la cooperación internacional, para la adquisición de equipos de comunicación, vehículos, armas y comunicaciones, cuyo monto fue estimado en 149 millones de bolivianos al margen de su presupuesto anual que alcanzaba los 700 millones; segundo, expandir la influencia policial en la sociedad nacional mediante la creación de escuelas de seguridad ciudadana, brigadas escolares, brigadas vecinales y grupos de apoyo civil (GACIP).

Esta respuesta gubernamental, traducida como policialización de la seguridad, implícitamente perseguía otros objetivos dirigidos más bien a beneficiar a la Policía más que a "luchar" contra la delincuencia. Esos objetivos fueron básicamente dos: recuperar el prestigio y legitimarse ante la sociedad. El enfoque del plan, su alcance y sus resultados prueban esta afirmación. La aplicación del plan fue un verdadero fracaso porque no sólo no se disminuyeron las tasas de la delincuencia sino que la corrupción policial, abuso de autoridad y violaciones contra los derechos humanos continuaron sin solución alguna. El patrullaje no mejoró un ápice y la reforma policial que planteaba una tibia desconcentración de recursos a los barrios y zonas de riesgo, reglamentación de empresas de seguridad, mejoramiento de la infraestructura y reorientación de las tareas administrativas, fue simplemente parte de la retórica del plan.

En realidad, los planes de seguridad ciudadana aplicados entre 1997 y 2001, durante tres gestiones ministeriales consecutivas —Nayar, Guiteras y Fortún—, replicaron los mismos problemas de siempre: represión contra pequeños delincuentes, golpes de efecto mediático a favor de la imagen policial y el recurrente discurso de legalidad y subordinación policial al orden constitucional. Estos planes fueron, como siempre, alimentados por un vasto despliegue de planes de seguridad de corto alcance, con gran movimiento de policías y motorizados a escala local y diseñados para disuadir la delincuencia durante los días feriados, fiestas religiosas o aniversarios departamentales.

La justificación institucional ante el fracaso fue también la misma de siempre: se reiteró hasta el cansancio que la delincuencia sólo podía controlarse con más recursos económicos asignados a la Policía, con el aumento de efectivos, la penalización más rígida contra

los delincuentes comunes y una activa participación ciudadana. Dicho de otro modo, los grandes responsables del fracaso de ambos planes fueron el gobierno que no asignaba recursos y la sociedad que no comprendía ni compartía el "sacrificio" institucional.

2.6.5. Tercer y cuarto intento, en el mismo rumbo

El tercer plan de seguridad fue lanzado en septiembre del año 2001. Este plan, además de mantener el diagnóstico, algunos preceptos, estrategias y demanda de recursos en línea con los planes anteriores, ofreció un enfoque parcialmente distinto. Admitiendo el fracaso previo debido a la "falta de participación de las distintas instancias políticas y civiles", planteó como objetivo "reducir los factores que generan inseguridad ciudadana con la participación de las instituciones estatales, sociedad civil y la población" (Plan de Seguridad Ciudadana: Tranquilidad Vecinal, 2001).

El nuevo plan fundó su estrategia en la militarización de la seguridad ciudadana, el fortalecimiento de centros penitenciarios de alta seguridad y la socialización del plan dentro del sistema educativo nacional. Para su implementación se proyectó la creación de un Comité Nacional de Seguridad Ciudadana con un vasto apoyo de consejos departamentales y municipales. Este plan conservó la propuesta de dotarse de un soporte jurídico mediante la aprobación de las seis leyes antes mencionadas. Asimismo, mantuvo la idea de una mayor intervención local de las autoridades, la internalización de una "cultura de seguridad" en las escuelas y el despliegue de campañas de comunicación.

La militarización del plan trastocó los dos planes previos sustentados en la policialización de la seguridad ciudadana y redujo el perfil anteriormente asignado a la organización de escuelas y brigadas de seguridad escolar y vecinal. De hecho, este plan fue resistido por la Policía en la medida en que desnaturalizaba y debilitaba su protagonismo frente a la amplia y activa participación de las Fuerzas Armadas. Por su parte, los militares expresaron su disconformidad con la intromisión policial en el servicio militar. El plan propuso la participación del 30 por ciento de los soldados del servicio militar en tareas de patrullaje apoyando las labores policiales durante los fines de

semana. De igual manera, planteó una profunda reforma al alcance del plan mediante la transformación del servicio militar y su reconversión en servicio policial. Esta reconversión propuso implantar el servicio militar complementario, activar el servicio policial en lugar del militar y emplear a voluntarios civiles inscritos en un servicio social sustitutivo al servicio militar (La Razón, 09-10/2001).

Este tercer plan de seguridad ciudadana tuvo una desenlace desastroso debido a varios factores concurrentes que detallamos uno a uno: primero, provocó un tenso e indisimulado conflicto entre Fuerzas Armadas y Policía; segundo, careció de liderazgo político e institucional; tercero, fue aplicado en medio de fuertes turbulencias sociales que interfirieron su ejecución; cuarto, enfrentó conflictos internos en la Policía, particularmente una voraz lucha por ascensos, presiones de mando y destinos; quinto, sufrió las interferencias derivadas del cruento atraco policial a una compañía de seguros, situación que terminó desplomando la imagen y el prestigio policial en la sociedad boliviana.

Finalmente, y mientras se redactaba el presente estudio, el gobierno lanzó el cuarto y probablemente definitivo plan de seguridad denominado "Programa de Vigilancia Participativa" (PVP) (La Prensa, 4 de abril de 2002) cuyo objetivo, además de mejorar las condiciones de la seguridad ciudadana, reside en activar una inédita estrategia de oferta de empleo. El PVP prevé contratar hasta fin de año a 18.000 personas entre hombres y mujeres con la finalidad de convertirlos en vigilantes barriales mediante cursos intensivos de entrenamiento en técnicas de seguridad básicas a cargo de la Policía. El PVP está financiado por el Programa Nacional de Empleo (PNE), cuenta con recursos del Ministerio de Gobierno y con el apoyo de empresas privadas.

Las tareas que los vigilantes cumplirán durante su turno rotativo son dos: proveer alerta a la policía y vigilancia de calles, plazas, parques y centros comerciales. Para este efecto estarán equipados discretamente mediante laques, pitos, identificación y celulares. Este programa de seguridad ciudadana combina, como los otros, estrategias complementarias dirigidas a movilizar masivamente a la Policía en acciones quirúrgicas en determinados departamentos. Esto, con el ánimo de disuadir el delito, prestar apoyo ciudadano y desarrollar tareas de control migratorio sorpresivo.

Como se puede observar, durante el último quinquenio la respuesta gubernamental a la delincuencia, violencia y criminalidad, ha permitido exhibir una diversidad de propuestas, todas ellas insuficientes frente al complejo problema de la seguridad ciudadana. De un modo general, las respuestas gubernamentales han puesto de relieve las siguientes limitaciones: todos los planes de seguridad ciudadana respondieron a las circunstanciales presiones de la comunidad; no formaron parte de ninguna política de seguridad del Estado como política pública y, peor aún, su diseño tuvo un enfoque absolutamente policial a excepción del último programa que intenta armonizar oferta de empleo con demanda de seguridad y vigilancia barrial; el diseño de los planes de seguridad tuvo el típico formato caudillesco y prebendal que caracteriza a los partidos políticos, y por ello, los momentos de ascenso y declive de funcionarios jerárquicos se corresponde con el ocaso de sus proyectos; los planes de seguridad no contaron con el apoyo de la ciudadanía y tampoco se efectuó ningún tipo de concertación política para su respaldo.

Pero además, los referidos planes reiteran, sin excepción alguna, una lógica esencialmente represiva contra la delincuencia. Detrás de diagnósticos parciales que criminalizan a jóvenes, marginales y pobres, además de identificar territorios con alta carga delincuencial, despliegan un arsenal policial-militar para controlar y reprimir sospechosos. En general, la orientación que ha seguido la seguridad ciudadana en los últimos años no sólo se ha sometido al enfoque, influencia y predominio policial, sino a la información parcializada, incompleta y estigmatizadora. En muchos casos y de manera implícita, las acciones policiales subrayan actitudes no sólo racistas sino también xenófobas.

El enfoque predominante de la seguridad, largamente explicitado en los cuatro planes aquí evaluados, reside en atacar de manera unilateral los efectos de la delincuencia abandonando casi por completo su atención a las múltiples causas y su interdependencia. Dicho enfoque está sostenido en el uso prioritario de la fuerza tanto policial como militar ignorando tareas integrales de prevención y mayor contacto y participación de la población.

En general, los planes apuntaron a saciar la inconformidad de la población y su descontento con la ineficiencia y crisis policial. Por ello,

los planes sólo poseen diseños para el corto plazo y subrayan la necesidad de restablecer la imagen de la Policía. En este sentido, tanto el gobierno como la institución del orden instrumentalizan la seguridad ciudadana para la recuperación del prestigio policial.

Está claro que ninguno de los planes logró asumir una visión integral de la problemática de la seguridad. Todos ellos sustentaron visiones parciales atribuyendo su causa a factores poco plausibles. De igual manera, ofrecen soluciones erráticas e incoherentes. En realidad, los planes de seguridad ciudadana expresan un fuerte contenido autoritario derivado del predominio que tiene la seguridad con respecto al orden público.

Una de las mayores debilidades que caracterizó la aplicación de los planes fue la falta de correspondencia entre seguridad y reforma policial. Si bien el gobierno y la Policía admitieron la responsabilidad y la necesidad de mayor participación de la sociedad en la seguridad interna, ignoraron que uno de los factores gravitantes sobre el que descansa la seguridad es el modelo policial y la calidad de su relación con la sociedad. Ningún plan de seguridad ciudadana será efectivo mientras no se reconcilie esta relación y no se recupere su legitimidad policial. Por ello, resulta fundamental una profunda reforma institucional que le permita al Estado varios objetivos, entre ellos, y quizá el más importante, recuperar su autoridad sobre esta institución. En este sentido, la reforma policial es un asunto de Estado que va más allá de la política de seguridad ciudadana puesto que su autonomía atenta contra el principio del orden constitucional. La discrecionalidad institucional introduce mayor desconfianza y temor subjetivo en la población.

Se ha ignorado, además, que la sociedad tiene muy claro que la seguridad ciudadana requiere una Policía moderna, democrática, respetuosa de los derechos humanos y fundamentalmente honesta y confiable. Por ello, cualquier política de seguridad ciudadana debiera proponer una lucha tenaz contra la corrupción policial, elevar su eficacia eliminando su densidad burocrática y descentralizando sus unidades hacia los barrios o zonas de mayor riesgo para los ciudadanos.

Entre las contradicciones que ofrecieron las distintas respuestas gubernamentales destaca la burocratización de los planes, una descentralización retórica y la participación activa de la sociedad como recurso ilusorio. En realidad, los planes expresaron más demandas institucionales para la Policía que una respuesta efectiva a la seguridad. La aplicación de los tres primeros planes no redujo los problemas de inseguridad, peor aún, se mantuvo el abuso policial, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos además de registrarse un mayor índice de delincuencia y criminalidad.

Los reiterados fracasos en la aplicación de los planes activaron un dinámico crecimiento de las empresas de seguridad, además de motivar la ejecución de planes de serenazgo municipal. Los planes no consideraron la coordinación global con otras acciones, lo que produjo mayor confusión, dispersión de esfuerzos, en algunos casos duplicación, pero fundamentalmente desconfianza en su ejecución y pesimismo por sus resultados. Actualmente se enfrenta una mezcla confusa de acciones, planes y programas de seguridad que no sólo compiten entre sí sino que generan conflicto. Este es el caso de la seguridad que ofrecen las Fuerzas Armadas a determinados sectores de la sociedad, la presencia cada vez más numerosa de empresas de seguridad privada, acciones de serenazgo financiadas por el municipio y también por iniciativas barriales, presencia de brigadas policiales y barriales, y despliegue de agencias de auxilio inmediato (110, PAC, GACIP y otras). Completa este panorama la periódica ejecución de planes poco coordinados y fiscalizados a escala departamental, organización de redadas policiales, acciones de "limpieza social" y ejecución de operativos que apoyan acciones más globales.

Todo régimen democrático enfrenta el desafío de administrar la fuerza pública en sujeción al orden constitucional. Esto supone no sólo el despliegue coercitivo para imponer o restablecer el orden público, sino fundamentalmente, preservar un eficaz liderazgo institucional sobre los cuerpos de seguridad. En el caso boliviano, los regímenes democráticos no lograron preservar ni la autoridad constitucional ni un adecuado liderazgo institucional sobre la Policía, contrariamente, cedieron responsabilidades y competencias que hoy se traducen en un verdadero desgobierno policial.

3. Anatomía del desgobierno policial

Las políticas policiales en democracia están obligadas a cumplir ciertos rasgos característicos. Uno de ellos, y sin duda el más importante, es la materialización de la concepción de la seguridad como un bien público. Esta es la base sobre la que debe diseñarse una Política de Estado sobre Seguridad Pública que abarque, además, en el caso boliviano, la reforma policial bajo parámetros democráticos.

La administración policial en democracia, por otra parte, debería garantizar un marco normativo coherente con los principios democráticos capaz de ejercer un liderazgo político basado en una efectiva subordinación civil, orientada al cumplimiento de la ley y no a intereses personalistas ni coyunturales. Se debería garantizar una organización policial profesional, eficiente y de servicio público, que rompa con el antiguo modelo dictatorial y deje de lado cargas burocráticas administrativas improductivas y rasgos militarizados represivos y violentos que atentan contra las libertades y derechos ciudadanos y la consolidación de la misma democracia que se pretende construir.

Si bien el orden público y la seguridad interna son garantías de estabilidad estatal, dentro un Estado de derecho no deben ser manipuladas bajo intereses políticos, ni deben ser impuestas a través de la represión y la violencia, dejando de lado mecanismos alternativos de diálogo y concertación. El uso de la fuerza pública debe estar correctamente establecido en las normas, no pudiendo transgredirlas bajo discursos estabilizadores que la mayoría de las veces representan la violación a los derechos humanos y la alternativa abierta a niveles de discrecionalidad institucional.

En esta investigación se evalúan brevemente los rasgos que caracterizaron la gestión gubernamental en torno a la Policía así como el patrón de liderazgo político, claves para explicar la crisis de orden institucional.

De manera general, los principales rasgos de estas políticas fueron los siguientes: 1) ausencia de una adecuada comprensión por parte de los gobiernos de lo que es una Política de Seguridad Democrática

que incorpore como elemento principal la reforma policial; b) manejo discrecional de la institución por parte de sus comandos, con la anuencia de los gobiernos, lo que produjo políticas policiales alejadas de cualquier planificación institucional y consecuentes con la ampliación de su autonomía y sus intereses corporativos; 3) no se impuso una efectiva autoridad civil sobre la Policía, lo que produjo que la institución acumule poder político y económico, capacidad de manipulación gubernamental y una cultura de desafecto a las normas; 4) predominio de relaciones no formales, caracterizadas por el prebendalismo, clientelismo y corrupción, expresadas en una larga lista de privilegios, prebendas y prerrogativas, lo que determinó la desatención a los problemas de seguridad pública, la subordinación a intereses político partidarios, la tolerancia a la corrupción, la impunidad y un peligroso divorcio con la sociedad.

A través de estos elementos se pueden identificar las tendencias generales que tuvieron las políticas policiales en democracia, haciendo una clara división en lo que respecta a los presidentes y sus respectivos ministros de Gobierno, y los comandantes de la Policía. En este punto, un dato importante es ver la constante rotación de las autoridades. Durante el periodo democrático (1982-2003), se cambiaron 21 ministros de Gobierno y 21 comandantes de la Policía, lo que expresa de alguna manera la falta de una efectiva política policial democrática y la presencia de elementos de tensión en la gestión administrativa de las autoridades.

Cada gestión gubernamental presentó entre tres y cuatro ministros de Gobierno y comandantes de la Policía, los mismos que fueron en su mayoría cambiados por dos motivos: acusaciones de corrupción y cambio de gobierno, situaciones que promovieron políticas de gestión policial accidentadas y descoordinadas en el tiempo. Ejemplos representativos de esto es el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) que contó con cuatro ministros de Gobierno y cinco comandantes de la Policía, y el gobierno de Banzer Suárez-Quiroga Ramírez (1997-2002) que cambió cinco ministros de Gobierno y seis comandantes de la Policía (Cuadro 2).

Cuadro 2
Bolivia: Comandantes Generales de la Policía Nacional
(período 1982-2003)

Gestión Presidencial		Comandantes de la Policía Nacional	Año
Dr. Hernán Siles Zuazo	1.-	Gral. Eddy Cordero Márquez	1982
1982-1985	2.-	Gral. Mario Terán Lavadenz	1983
	3.-	Gral. Mario Rada Fernández	1984
	4.-	Gral. Ivar Guerrero Lema	1985
Dr. Victor Paz Estenssoro	5.-	Gral. Julio Vargas Soto	1985
1985-1989	6.-	Gral. Raúl Escobar López	
	7.-	Gral. David Hinojosa	1987
	8.-	Gral. Mario Molina Herrera	1987
	9.-	Gral. Felipe Carvajal	1989
Lic. Jaime Paz Zamora	10.-	Gral. Jaime Céspedes Barrientos	1989
1989-1993	11.-	Gral. Luis Prieto Quirós	1992
Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada	12.-	Gral. Lic. Einar López Flores	1993
1993-1997	13.-	Gral. Luis Rocha Martínez	1994
	14.-	Gral. Willy Arriaza Monje	1995
Gral. (r) Hugo Banzer Suárez	15.-	Gral. Tomás Asturizaga	1997
1997-2001	16.-	Gral. Ivar Narváez	1998
	17.-	Gral. José Luis Medina	1998
	18.-	Gral. Roberto Pérez Tellería	2000
Ing. Jorge Quiroga	19.-	Gral. Walter Osinaga	2001
2001-2002	20.-	Gral. Walter Carrasco	2002
Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada	21.-	Gral. Edgar Pardo	2003
2002-2003	22.-	Gral. Jairo Sanabria	2004
Total: 22 comandantes de Policía			

Fuente: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Por su parte, los comandantes de la Policía siguieron unas tendencias parecidas a los gobiernos, pero con ligeros matices que es importante subrayar. Si bien su preocupación también estuvo cifrada en reprimir los conflictos sociales, luchar contra el narcotráfico e impulsar varios planes de seguridad ciudadana, se preocuparon por ampliar sus aparatos burocráticos administrativos hacia funciones no convencionales, como prestar servicios de seguridad privada.

Los Batallones de Seguridad Física Privada son un claro ejemplo del dislocamiento y desnaturalización del trabajo policial. Esta tendencia privatizadora de la seguridad, además de constituir una anomalía administrativa, subraya la prioridad policial centrada en el uso de fuentes públicas para lograr beneficios privados y corporativos. La creación de los Batallones de Seguridad Física y su expansión territorial no sólo han generado graves problemas de corrupción sino también de competencia ilegal y desleal frente a iniciativas privadas, pero lo que es peor, han vaciado de contenido la función constitutiva de la Policía y del Estado.

En general, la política policial de los gobiernos democráticos fue errática, pero no por ello librada al azar y la contingencia. En realidad, el aparente desinterés y la renuncia el ejercicio de la autoridad frente a la institución policial refleja la lógica pragmática de los gobiernos: en unos casos cedieron más poder y prerrogativas que las establecidas y, en otros, fueron complacientes con la impunidad policial, pero casi siempre mantuvieron un importante margen de control político. Las líneas que siguen describen este tipo de relación entre poder político y Policía.

3.1. La inflación de las prerrogativas policiales

3.1.1. El gobierno de Siles Zuazo, carta blanca para la Policía

El complejo proceso de transición política, la amenaza de un golpe militar y la implosión de la conflictividad social[67], además de la débil constitución partidaria del gobierno de Hernán Siles Zuazo (1982-10985), no sólo aplazaron toda opción de reforma policial sino

---

[67] Según el estudio de Villarroel y Laserna, los eventos más frecuentes durante este gobierno fueron protagonizados por los sectores medios (57,2%) y los obreros (21,8%); los problemas de tipo económico fueron los más habituales (56,3%), aunque los conflictos sociales aumentaron en su intensidad en relación a periodos anteriores (11%). Las medidas de acción preferidas fueron las huelgas indefinidas (31,6%), las huelgas por tiempo definido (22,6%), las marchas y manifestaciones (13,3%), las huelgas de hambre (11,1%), la toma de oficinas e instituciones (7,4%) y bloqueos urbanos (3,9%) y rurales (11,1%) (Villarroel, Miguel y Laserna, Roberto. *29 años de conflictos en Bolivia 1970-1998*. CERES, Cochabamba, 1999, pág. 2).

que prolongaron y profundizaron el conjunto de anomalías institucionales heredadas de los últimos regímenes autoritarios.

Desde esta perspectiva, la transición democrática fue sin duda un momento regresivo que favoreció la adaptación negativa de la Policía al nuevo orden político.

Es importante reconocer el interés policial para forjar un nuevo proyecto institucional luego de casi dos décadas de agobiante intervención militar, pero, al mismo tiempo, se debe afirmar que dicho proyecto de renovación no era compatible con las nuevas reglas del juego democrático, peor aún, con una visión constructora de un nuevo orden institucional. Así pues, el mando policial planteó tres objetivos: 1) restablecimiento de la autoridad única o centralizada del mando; 2) inserción plena y única en la lucha contra el narcotráfico; y 3) expansión de las funciones burocráticas.

El denominador común de estos objetivos fue, sin duda, la autonomía corporativa. Por lo tanto, la transición democrática no logró conciliar el débil interés gubernamental en la reforma policial con las ambiciones objetivas institucionales que fueron finalmente las que cristalizaron en la aprobación de su Ley Orgánica (1985). Implícitamente, el gobierno de Siles Zuazo dio paso a la configuración, todavía precaria, de un pacto funcional entre poder político y Policía.

Tres ministros del Interior y cuatro comandantes de la Policía ejercieron el mando del sector de seguridad en este periodo de gobierno. Estos funcionarios fueron los encargados de enfrentar la principal amenaza que sobrellevó el primer gobierno democrático de los últimos 20 años: el narcotráfico.

La creación del Consejo Nacional de Lucha Contra el Narcotráfico[68], la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) y la asignación de una gran cantidad de recursos del Tesoro General de la Nación al Ministerio de Gobierno en calidad de fondos reservados destinados a la adquisición de equipos para los servicios de inteligencia y

[68] Se crea el 11 de marzo de 1983 por Decreto No. 18211.

seguridad[69] fueron los instrumentos que utilizó Siles Zuazo para enfrentar al narcotráfico.

La cantidad de donaciones de gobiernos extranjeros[70] y las adquisiciones realizadas por la Policía para la lucha contra el narcotráfico fueron verdaderamente considerables, tanto así, que muy pronto se convirtieron en materia de graves denuncias de corrupción referidas al manejo de estos recursos.

El Ministerio del Interior, en su afán de superar la deteriorada imagen que las dictaduras le habían impreso a este despacho, intentó llevar a cabo acciones de reparación a la violación de los derechos humanos. En esta tarea, tropezó con una seria dificultad: la sustracción de los archivos clasificados de sus dependencias de inteligencia[71].

La desaparición de estos archivos ocasionó la perdida de memoria documental del Ministerio de Interior e impidió llevar a cabo un proceso de depuración de la institución policial.

Bajo estos condicionamientos, la reestructuración policial fue tímidamente tratada en este gobierno. En 1983, sin embargo, surgió una propuesta de reordenamiento de la institución. El origen de esta propuesta fueron denuncias de corrupción y faltas a los reglamentos internos que derivaron en la separación de varios oficiales y guardias. La propuesta de reestructuración de la institución, como tantas otras, simplemente naufragó.

El único dato en este periodo que demostró el interés del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional por atender seriamente la reforma de la institución fue la promulgación de la Ley Orgánica de la Policía

---

69 Bajo los Decretos No. 19576 (03/06/83), 19708 (21/07/83) y 19709 (28/07/83), se autoriza al Tesoro General de la Nación la asignación de seis millones, 100 millones y 78 millones 400 mil pesos bolivianos respectivamente.

70 El gobierno de Francia donó en abril de 1984 armamento consistente en dos mil metralletas con el propósito de armar a la Policía para su lucha contra el narcotráfico.

71 Mensaje-Informe del presidente Hernán Siles Zuazo al Congreso Nacional, La Paz, 6 de agosto de 1983.

en 1985. Sin embargo, el contenido de esta ley expresa la continuación de una tradicional forma de manejo institucional de la Policía, aquella que le concede amplias prerrogativas normativas y funcionales, sin intervención alguna de autoridad civil y democrática.

Un análisis comparativo de la Ley Orgánica promulgada en marzo de 1985 y la anterior de enero de 1981 nos entrega tres elementos diferenciales importantes en tres ámbitos: atribuciones, derechos y obligaciones; estructura institucional; y recursos y fuentes de ingresos.

Las nuevas atribuciones que la ley le otorga a la Policía son: protección del patrimonio; investigación de delitos y accidentes; juzgar y sancionar las faltas y contravenciones; conceder licencias y permisos de conducción; mantener el registro nacional de vehículos; pedir y recibir cooperación de autoridades y demás habitantes del país para el mejor cumplimiento de sus funciones específicas.

La nueva ley orgánica también amplía los derechos de la institución del orden. Los más significativos son los siguientes: derecho a realizar estudios de especialización o perfeccionamiento policial en centros universitarios y otros institutos nacionales o extranjeros; derecho a percibir, en caso de retiro, una justa indemnización; derecho a recibir subsidios mientras se desarrollen actividades operativas.

En el capítulo de las obligaciones, lo sustancial de la ley orgánica de 1985 es la incorporación de una nueva obligación para la Policía: proteger y respetar los derechos humanos y brindar protección a la sociedad en casos de siniestros y calamidades.

Respecto de la estructura institucional, la nueva ley recoge las demandas de policiales de fines de los años 70: unifica los mandos institucionales y elimina los niveles intermedios (Dirección General de Tránsito, Guardia Nacional de Seguridad Pública e Inteligencia) creando un Comando General y nueve comandos departamentales.

Finalmente, algo verdaderamente sustancial en la nueva ley: los ingresos para la Policía. En este capítulo se incorpora el concepto de donaciones y se añaden las siguientes fuentes de ingresos: a) multas policiarias en general; b) matrícula y registros policiarios; c) registros de vehículos; d) recaudaciones efectuadas por los servicios prestados en los laboratorios criminalísticos de la institución; e) timbres policiales; e) costo de extensión de Cédulas de Identidad; f) valores por obtener licencia de conducción de vehículos incluyendo los utilizados en la extensión de certificados médicos; g) autorizaciones temporales para conducción de vehículos; h) análisis de laboratorios policiales; i) especies o dineros secuestrados en casa de juegos, rifas fraudulentas o clandestinas, salvando en este último caso el derecho de terceros afectados y con conocimiento de la Contraloría; y j) especies o dineros depositados o recuperados por la Policía que no sean reclamados dentro del término de un año, previa la publicación correspondiente y conocimiento de la Contraloría.

No hay mucho que añadir. La ley Orgánica de la Policía de 1985 amplía el margen de actuación policial sobre bases meramente administrativas y sin importar un modelo institucional verdaderamente democrático. Debe decirse, además, que en el diseño de la ley no participó un equipo multidisciplinario que sin duda habría incorporado visiones democráticas y modernizantes. Al contrario, el diseño estuvo a cargo de miembros de la propia institución policial cuyo único objetivo, al parecer, era mantener e incrementar privilegios concedidos en épocas de dictadura. Este es el origen de la existencia de puntos de conflicto de la ley con la propia Constitución Política del Estado[72].

---

[72] Uno de los artículos más cuestionados dentro esta ley se refiere al artículo séptimo, específicamente a las atribuciones de la Policía Nacional expresadas en los siguientes incisos:

> i) Practicar diligencias de Policía Judicial, aprehender a los delincuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autoridades competentes.
>
> l) Proceder a la calificación de vagos y malentretenidos e imponer las medidas de seguridad pertinentes.

Si observamos el inciso i, vemos que hace referencia a la *aprehensión de los delincuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autoridades competentes*; el problema de la definición de los términos causa problemas, primero porque delincuente es aquel cuya acusación ha sido comprobada y sólo así adquiere ese nominativo y, en todo

La institución del orden, como en los últimos años de las dictaduras, supo acomodarse muy bien a los periodos de crisis social e incertidumbre política. Salvando las diferencias, la Policía en democracia, como en las dictaduras, volvió a constituirse en un pilar fundamental de la estabilidad gubernamental acumulando una serie de privilegios institucionales que le ayudaron a incrementar su nivel de autonomía y discrecionalidad como se demostrará más adelante.

3.1.2. El gobierno de Paz Estenssoro, la perfección del "pacto de reciprocidad"

El año 1985 constituye un momento de inflexión crítica para el modelo estatal boliviano, pero al mismo tiempo inaugura una fase anómala en las relaciones civiles-policiales, toda vez que la Policía adquiere una importancia capital para el nuevo "orden liberal" a partir de una ambigua y porosa capacidad instrumental.

Como si se tratara de un retorno imaginario al pasado, el gobierno del MNR[73] y la Policía Nacional construirán y desarrollarán, casi a plenitud, sinergias informales que traducirán lo que hemos convenido en llamar "pacto de reciprocidad". En efecto, a partir de los requerimientos coercitivos del gobierno[74], la Policía asumirá

---

caso, sería también llamado culpable. Si un policía aprehende a alguien sospechoso de haber cometido un delito, este aún no ha sido sentenciado, y por lo tanto se presume su inocencia, hecho que por lo visto no fue considerado al redactar el inciso pertinente.

El inciso l va más allá por su carácter permisivo a la violación de los derechos humanos; la calificación de "vagos" y "malentretenidos" como atribución de la Policía, sin establecer los términos bajo los cuáles se hará esta clasificación, viola la capacidad de tipificación que tiene la justicia en este ámbito. El inciso manifiesta expresamente la tendencia sobrecriminalizadora que asume la Policía en esta Ley.

[73] Tercer gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989).

[74] Los conflictos sociales en este periodo presentan ciertos rasgos diferenciadores con relación al anterior: el promedio de conflictos por mes fue de 24,5; los sectores medios (51,2%) y los obreros (23,5%) fueron los sectores sociales que más conflictos lideraron; las protestas económicas (45,8%) fueron una constante durante esta gestión. Villarroel, Miguel y Laserna, Roberto. *29 años de conflictos en Bolivia 1970-1998*. CERES, Cochabamba, 1999, pág. 30.

el conflicto social como el territorio favorable a sus aspiraciones corporativas.

La aplicación de la denominada "Nueva Política Económica" —y dentro de ella el emblemático Decreto Supremo 21060— provocó la masiva protesta social. La respuesta del gobierno: el estado de sitio (en 1985 y 1986) y la represión permanente de la sociedad a través del uso de la fuerza pública.

El gobierno de Paz Estenssoro, implementó varias acciones destinadas a potenciar la capacidad disuasiva de la Policía. Señalamos las más importantes: el número de efectivos policiales creció en un 27% entre 1985 y 1988; se potenció la capacidad de movilización urbana y rural mediante la compra masiva de vehículos de transporte; se adquirió sucesivamente arsenal antimotines; se potenció la organización represiva de la institución a través de la creación de nuevas unidades policiales urbanas.

Una vez más, en este periodo de gobierno, la Policía actuó como instrumento del gobierno para consolidar la estabilidad del país como garante reactivo de las políticas estatales cuyos efectos se dejaron sentir en los derechos constitucionales puesto que se convirtió a la institución en el mayor violador de los derechos humanos.

Una segunda línea de la política policial se concentró en la lucha contra el narcotráfico, aunque con un nuevo fenómeno: el lavado de dinero proveniente de los empresarios ligados al tráfico de drogas[75].

La política antinarcóticos de Paz Estenssoro se estructuró en base a dos medidas: la creación de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), el 24 de julio de 1987, y la promulgación de la Ley 1008 (19 de julio de 1988) que definió el marco normativo de la estrategia de gobierno en la lucha contra las drogas.

---

[75] Roncken, Theo. "La Impunidad y el control de la corrupción en la lucha antidrogas". En: http://www.tni.org/drogas/folleto1/roncken.htm (10/06/2003).

La FELCN, sumada a UMOPAR, y junto a la DEA de Estados Unidos, se constituyeron en los tres brazos armados en la lucha contra el narcotráfico. Estas tres fuerzas, apoyadas con un importante financiamiento externo, llevaron a cabo una política muy dura de interdicción y erradicación de coca.

El uso de violencia, la violación de las libertades fundamentales y la represión a los sectores más humildes de la cadena del narcotráfico —los "pisacoca", los productores de coca y los pequeños transportistas de químicos precursores y droga— fueron la principal característica de la estrategia antidroga del gobierno.

Esta política fue reforzada con la creación del Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas[76], la transferencia de la infraestructura antidrogas a los organismos antinarcóticos y la reglamentación de la Ley 1008[77].

Por su parte, y en el marco de la estrategia señalada, el Ministerio de Gobierno concentró su labor en la concertación de políticas de erradicación con los campesinos cocaleros de Cochabamba. Sus objetivos se enmarcaron en una lucha sin cuartel contra los traficantes de estupefacientes para lograr una efectiva reducción de los cultivos de coca[78].

La desmedida influencia norteamericana en la política antidrogas introdujo en las gestiones policiales un matiz represivo que fue implementado por la FELCN, UMOPAR y la propia DEA.

La transformación radical del modelo económico generó, como era previsible, una espiral conflictiva que sólo fue posible contener a través de la militarización del orden público y el potenciamiento coercitivo de la Policía. En este contexto, la política policial del nuevo credo liberal se anclaría en el desarrollo y

---

76 Decreto Ministerial No. 21666 (24/07/87).

77 Decreto Ministerial No. 21686 (01/09/87) y No. 22099 (28/12/88).

78 Mensaje del Presidente de la República Víctor Paz Estenssoro al Honorable Congreso Nacional, agosto de 1987.

potenciamiento coercitivo más que en el rediseño institucional orientado a la prevención del delito.

Las expectativas de modernización institucional sustentadas en el desarrollo profesional de la investigación y la prevención criminal no fueron consideradas por el gobierno. Al contrario, se expandió su sistema burocrático y administrativo, se creó el Departamento Nacional de Fiscalización y Recaudaciones, la Dirección Nacional de Policía Técnica Científica con fines más políticos que técnicos y el Departamento Nacional de Bienes e Inmuebles de la Policía Nacional.

Asimismo, se expandió el diseño disuasivo mediante la creación de la Policía Montada Fronteriza No. 2, el Distrito Policial No. 1 y el Distrito Policial No. 5, entre los más importantes.

En el ámbito de la educación, se aprobó el Sistema Educativo Integrado Policial y se construyó el edificio de la Escuela Superior de Policías; en el campo de la seguridad social se ampliaron las instalaciones de la clínica Virgen de Copacabana y se construyó un mausoleo para jefes y oficiales de la institución policial. Finalmente, se construyeron dos cuarteles policiales en Coroico e Irupana, destinados a la lucha contra el narcotráfico, debidamente equipados.

Respecto del aparente desarrollo educativo se puede decir que fue más una concesión simbólica que un progreso profesional real en la medida en que los planes y contenidos educativos no sufrieron cambios importantes.

La estrategia de expansión coercitiva de la Policía se combinó con un juego de concesiones de naturaleza más bien prebendal. Junto a la creación de unidades policiales represivas se amplió la cobertura geográfica de los Batallones de Seguridad Física Privada. Estos últimos, baluartes de las finanzas paralelas de la Policía Nacional a partir de la venta de servicios privados de seguridad financiados con recursos públicos.

Este complejo diseño coercitivo-prebendal gestionado como política policial por parte del gobierno se puede entender como parte de

una estrategia gubernamental para controlar a la Policía y conservarla como un aliado fiel en su intención de mantener el orden y la paz social. El libreto fue el mismo de siempre, pero con una variante.

Lo que en este estudio se ha denominado "pacto pragmático de reciprocidad" entre los operadores políticos y la Policía, aquí, en al gobierno de Paz Estenssoro, funcionó a la perfección: por un lado, se trató de un gobierno al que no le interesó la reestructuración policial, un gobierno, sin embargo, muy bien dispuesto a facilitar las labores policiales a través de la ampliación de niveles administrativos, burocráticos y operativos; por otro lado, fue un periodo que contó con una Policía verdaderamente leal a las políticas de gobierno, una Policía con disposición absoluta a cumplir los mandatos coercitivos del Poder Ejecutivo. En este sentido, la naturaleza estatal de la Policía fue reducida a su dimensión gubernamental y con ella, sometida a intereses de corto plazo, contingentes y reactivos.

No se puede olvidar, pensando en la perfección del pacto, que el gobierno de Paz Estenssoro había logrado, durante sus anteriores gobiernos (1952-1956 y 1960-1964), relaciones extraordinarias con la Policía. Las relaciones político-policiales sujetas a un patrón clientelar no fueron construidas de la nada, por el contrario, la exitosa ecuación represión-prebenda respondió a la memoria larga signada por el histórico pacto fundado entre el MNR y el Cuerpo de Carabineros en el ciclo de la Revolución Nacional (1952-1964).

No obstante, el juego de lealtades históricas e informales no fue, como se supone, un proceso regular ni armónico, por el contrario, enfrentó un escenario permanente de inestabilidad política y un accidentado liderazgo policial. Prueba de ello fue el constante cambio de ministros del Interior y comandantes de la Policía: cuatro en el primer caso, y cinco en el segundo. Esto permitió la reproducción del cortoplacismo en la toma de decisiones, situación que, por cierto, impidió la institucionalización del sector.

Pero el Poder Ejecutivo no fue el único ausente en el tratamiento serio del tema policial en este periodo, el Parlamento tuvo una pálida labor de fiscalización y control de las funciones policiales. El único tema de importancia que abordó el Congreso Nacional fue el del narcotráfico,

a través de peticiones de informe al Ministerio del Interior, en su mayoría sobre temas de violación a los derechos humanos.

Paralelamente, en el tema de la corrupción, se produjo un hecho que marcó la gestión de este gobierno: el caso Huanchaca, que fue sin duda un punto de inflexión en la mirada que hasta ese entonces se tenía de las verdaderas dimensiones del narcotráfico en el país. La presunta complicidad de políticos en el tema y la caída del entonces ministro del Interior Fernando Barthelemy[79], acusado de sus vínculos con el narcotráfico, y el oprobioso relegamiento del tema en el Congreso fue la expresión más cruda de un tipo de administración gubernamental que mantuvo tradicionales rasgos de prebendalismo e impunidad.

El tema de corrupción fue tan relevante en este periodo, que el mismo Presidente Paz Estenssoro, en su mensaje a la Congreso, dijo: "Los limitados recursos son un gran obstáculo para que el Estado alcance mayor eficacia en la lucha contra la corrupción, que, en algunos casos, ha penetrado los mecanismos de represión[80]".

En el ámbito de los derechos humanos, las principales denuncias presentadas contra el gobierno de Paz Estenssoro fueron: 1) el uso desproporcionado de la violencia policial en la represión de marchas campesinas y del magisterio[81]; 2) las violaciones a los derechos de libertad y seguridad personal en los dos estados de sitio dictados por el gobierno, donde fuerzas policiales, apoyadas por agentes

---

79 Fernando Barthelemy fue Ministro del Interior entre el 27 de agosto de 1985 y el 26 de febrero de 1987, salió acusado de haber mantenido vínculos con el narcotráfico en el caso Huanchaca. Paralelamente, se cambio al Comandante General de la Policía Gral. Julio Vargas y a varios jefes policiales de la Institución (El Diario, 09/10/1986).

80 Mensaje del Presidente de la República Víctor Paz Estenssoro al Honorable Congreso Nacional, agosto de 1987.

81 La Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) censuró la represión y violencia policial contra grupos de manifestantes que protestaban contra el plan económico del gobierno por el despido de 75.000 maestros (Presencia, 09/04/1986). La marcha de la COB, realizada en La Paz el 8 de abril de 1986, fue reprimida por efectivos policiales en forma absolutamente desproporcionada, muriendo a consecuencia de ello y de traumatismo encefálico-craneano, Marcelino Quenta, trabajador fabril de La Paz (Informe. Bolivia: Neoliberalismo y Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1988).

del Ministerio del Interior, tomaron por asalto recintos de huelguistas, deteniéndolos para después confinarlos en regiones apartadas del norte del país[82]; 3) muerte de campesinos cocaleros en enfrentamientos con las fuerzas del orden, detenciones indebidas y torturas constantes[83].

3.1.3. El gobierno de Paz Zamora, corrupción y narcotráfico

El gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), surgido de una inédita alianza gubernamental entre Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), impuso el control político en la Policía Nacional a cambio de impunidad y corrupción. Si algo caracterizó a esta gestión gubernamental fue su vínculo con el narcotráfico y las graves denuncias de corrupción que apuntaron a la Policía y al propio gobierno.

En materia de conflictos sociales, este gobierno presentó un promedio de conflictos inferior al de sus pares en democracia: los protagonistas más frecuentes la protesta social fueron los sectores medios (52,3%) y los obreros (21,7%); las principales reivindicaciones fueron de tipo económico (43,8%), y las principales formas de protesta marchas y manifestaciones (26,9%), seguidas por la huelga de hambre (20,6%)[84].

El gobierno de Jaime Paz se caracterizó por un relativo tratamiento del tema del orden público. Dos ministros de Gobierno condujeron el área de seguridad: Guillermo Capobianco y Carlos Saavedra Bruno. El primero de ellos renunció debido a la presión de la Embajada de Estados Unidos y bajo la acusación de vinculación

---

[82] Denuncias de 17 dirigentes sindicales y cívicos confinados en la inhóspita tierra tropical de San Joaquín (Hoy, 17/09/1986).

[83] A través de un comunicado, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la provincia de Omasuyos exigió el esclarecimiento de los hechos que provocaron la muerte de campesinos en Cochabamba por parte de efectivos policiales de UMOPAR (Hoy, 06/10/1985).

[84] Villarroel, Miguel y Laserna, Roberto. *29 años de conflictos en Bolivia 1970-1998*. CERES, Cochabamba, 1999, pág. 30.

directa con el narcotráfico; el segundo fue acusado de proteger al narcotráfico y la citada Embajada le suspendió su visa al parecer por la promulgación de un "decreto de arrepentimiento" que hizo posible la entrega voluntaria de varios narcotraficantes a cambio de no ser extraditados.

La breve historia de los comandantes de la Policía en este periodo no es muy diferente a la de los ministros. Los dos comandantes designados por Paz Zamora fueron el Gral. Jaime Céspedes Barrientos y el Gral. Luis Prieto Quiroz. El primero de ellos sustituyó al Gral. Felipe Carvajal Badani, que renunció a causa de acusaciones realizadas por influyentes periódicos norteamericanos acerca de delitos de corrupción vinculados con la protección al narcotráfico[85]. Céspedes, su sucesor, fue sindicado a principios de 1992 de encubrir a narcotraficantes implicados en el caso La Florida. Luego de dejar el cargo fue recluido en la cárcel de San Pedro por la compra irregular de 60 lotes de terrenos; el Gral. Prieto fue involucrado por sus propios camaradas con el ex dictador García Meza y dejó el cargo en agosto de 1993, cuando asumió el mando del país Gonzalo Sánchez de Lozada.

El gobierno de Paz Zamora intentó reestructurar la Policía en dos oportunidades. La primera de ellas tuvo su origen en el caso denominado "Granja de los Espejos", un centro de reclusión penal y rehabilitación a cargo de la Policía en Santa Cruz. La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, luego de que se conocieran irregularidades, maltrato y asesinatos en contra los internos de ese centro de reclusión, propuso[86]:

- Derogación de la facultad policial para realizar batidas; toda detención debe someterse a la Constitución Política del Estado y cuerpos jurídicos penales.
- Desaparición de la figura de Juez policial y creación de la figura del Juez de Mínima Cuantía en lo penal, quien reconocerá y resolverá las contravenciones.

---

85 Presencia, 13/03/1991.

86 Honorable Cámara de Diputados. Comisión de Derechos Humanos. "Espejos: El cementerio de los rehabilitados". 1989-1990.

- La Unidad de Criminalística no podrá detener sin orden judicial, excepto en delitos *in fraganti*. No se interrogará si no hay orden del Juez o del Fiscal.
- Se deberá reglamentar el uso de armas por parte de la Policía.

El caso derivó en el procesamiento y posterior destitución de los policías involucrados en asesinatos, lesiones graves, vejaciones y torturas. Los policías acusados fueron: el Cnl. Luis Camacho Antezana y los efectivos Ramón Toledo, José Terrazas, José Luis Moreno, José Luis Guerra, Carlos Callizaya, Delfo Ávila, Peter Calle, Antonio Romero, Cirilo Solís, Juan Montesino y Julián Yovio Sarataya.

A pesar de que este caso produjo el primer intento de reestructuración policial de Paz Zamora, la reforma a la Ley Orgánica de la Policía, vía a través de la cual se debía proceder a la señalada reestructuración, no fue tratada por el Congreso Nacional. Al contrario, fue la propia Policía la que presentó un proyecto de ley sobre reformas a disposiciones policiales referentes a la calificación de "vagos y malentretenidos" contendida en la ley orgánica vigente en ese momento[87]. La iniciativa policial respondía a "intentos de personas interesadas en mutilar las funciones policiales[88]". Nada cambió sin embargo, el primer intento de reforma de la Policía del gobierno de Paz Zamora quedó en el olvido, al igual que aquél artículo referido a "vagos" y "malentretenidos".

---

[87] Artículo 7. Atribuciones de la Policía Nacional: l) Proceder a la calificación de vagos y malentretenidos e imponer las medidas de seguridad pertinentes. Artículo 50: Los Juzgados Policiales dependen de los respectivos Comandos Departamentales de Policía y tienen estas atribuciones específicas:

a) Conocer, procesar y resolver, dentro de los límites de su jurisdicción y competencia, todas las faltas y contravenciones de Policía, y accidentes leves de tránsito previstos en las leyes y reglamentos.

b) Proceder a la calificación de vagos y malentretanidos conforme a ley e imponer las medidas de seguridad administrativa pertinentes. Su organización y procedimiento están sujetos a reglamentos especiales.

[88] Boletín Verde Olivo, enero de 1991.

El segundo intento de reforma policial fue una respuesta a las graves denuncias de complicidad de miembros de la Policía —especialmente de la FELCN y UMOPAR— con el encubrimiento y la protección al narcotráfico. Se organizó una Comisión de Reestructuración que produjo un documento entregado al Presidente Jaime Paz Zamora en noviembre de 1992. Ese documento establecía cuatro puntos: 1) reestructuración orgánica; 2) formación educativa; 3) descentralización y asuntos internos; y 4) tratamiento económico[89].

El único resultado de este segundo intento fue la reorganización de organismos dependientes de la Policía tales como Radio Patrullas, Criminalística y la Unidad Operativa de Tránsito.

El Ministerio de Gobierno también le imprimió su sello a la gestión policial. Guillermo Capobianco, ministro entre 1989 y1991, diseñó una estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico que fue apoyada con una importante donación del gobierno español consistente en modernos equipos de comunicación y otros implementos de uso policial.

Para la ejecución de esta estrategia, Capobianco logró canalizar ayuda a la Policía de varios países: Estados Unidos, Alemania, Francia, Brasil, China Nacionalista e Italia[90]. Para administrar los recursos, se creó la Dirección General de Relaciones Internacionales del Ministerio del Interior[91].

Capobianco también diseñó el Plan Operativo 1991 —destinado a las unidades policiales en todo el territorio nacional y focalizado en infraestructura y equipamiento para la institución[92]— y el "Plan Soberanía", un plan que requería una inversión de tres millones de

[89] El Diario, 11/11/1992.

[90] Boletín informativo Verde Olivo, enero de 1991.

[91] Boletín informativo Verde Olivo, abril de 1990.

[92] La inversión requerida era de 67,2 millones de bolivianos con los siguientes requerimientos: vehículos policiales, equipo policial, equipo de computación, infraestructura cuartelaria y equipo de comunicación.

dólares y que consistía en la creación de puestos fronterizos en zonas donde no existía presencia policial ni militar.

Pese a estos proyectos, la gestión de Capobianco terminó abruptamente por las acusaciones que lo involucraron con el narcotráfico y que desde ese entonces se conocieron como "narcovínculos".

La gestión de Saavedra Bruno, el segundo ministro de Gobierno de Paz Zamora, fue más sustanciosa. En el campo del narcotráfico, Saavedra Bruno impulsó una política agresiva de asignación de recursos a través de la Nueva Estrategia Boliviana en la Lucha Contra el Narcotráfico[93].

La reestructuración policial también fue abordada en este periodo. El ministro Saavedra, como parte de la llamada Comisión de Reestructuración Policial, incorporó el tema de la descentralización institucional. La propuesta consistía en desburocratizar el Comando General de la Policía delegando responsabilidades a comandos regionales que serían creados de acuerdo a las características geográficas del país. Al parecer, los jefes policiales de entonces no recibieron la propuesta con entusiasmo y, finalmente, los conflictos que posteriormente tuvo el Ministro con la embajada norteamericana y la apatía parlamentaria la relegaron en el olvido.

A lo que sí le imprimieron entusiasmo los comandantes de la Policía fue a la ampliación del aparato administrativo y burocrático de la institución. Se crearon las siguientes reparticiones: Dirección de Asuntos Internos; Dirección Nacional de Policía Rural y Fronteriza; Dirección Nacional de Robo de Vehículos (DIROVE); y Dirección de las Unidades de Seguridad Física Estatal.

Estas nuevas direcciones ampliaron las funciones policiales y, en el caso de DIROVE, poco tiempo después de su creación, comenzaron a denunciarse casos de corrupción que implicaban a policías en el robo de vehículos en complicidad con los delincuentes. En el caso de Dirección de las Unidades de Seguridad Física Estatal, creada con

---

93 El Diario, 30/10/1991.

el objetivo de privilegiar la seguridad de los dignatarios de Estado a través de la asignación de efectivos policiales en desmedro de la seguridad ciudadana, la consecuencia lógica fue la reafirmación de las estrechas relaciones entre sistema político y policía.

En cuanto al marco normativo de la Policía, durante la gestión de Saavedra Bruno se aprobaron el Estatuto Orgánico del Departamento Nacional de Fiscalización y Recaudaciones, el Reglamento de Régimen Interno, y el Reglamento del Plan de Carrera para el personal de servicio.

Otra variante registrada en esta gestión respecto de las dos anteriores tiene relación con la labor de fiscalización y control asumida por Parlamento en cuanto a temas vinculados a la Policía. Fue el ya mencionado caso de la "Granja de los Espejos", en 1989, por lo espeluznante de los hechos, el que impulsó el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, dirigida por el diputado Gonzalo Ruiz Paz. El Congreso cobró notoriedad al constituirse en principal acusador de los implicados en los vejámenes ocurridos en ese centro de reclusión[94].

Pero si bien el Congreso, en el referido caso, destacó por su labor fiscalizadora, no sucedió lo mismo en los casos de corrupción policial ligados al narcotráfico y en las violaciones a los derechos humanos. Estos temas no fueron abordados desde una perspectiva institucional, lo que demostró la vinculación política-partidaria entre actores del sistema político y autoridades policiales que actuaban bajo formas informales de encubrimiento y solidaridad.

---

94 Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados: "Se ha comprobado la existencia de un cementerio clandestino con más de 41 fosas comunes. Se ha comprobado también, por el informe científico de los antropólogos forenses, que las personas allí enterradas fueron asesinadas de diversas formas. Se hace notar que los cinco cadáveres exhumados no han sido en mayor número por la sencilla razón de acelerar el proceso para que no se vuelva interminable. Por las pruebas obtenidas corresponde sentar un precedente para que nuestro pueblo recupere y afiance su fe en las instituciones republicanas. Esta es la relación de los hechos hasta el momento del presente informe, hoy viernes 10 de noviembre de 1989".

3.1.4. El gobierno de Sánchez de Lozada, una de cal y otra de arena

La década de los años 90 incorporó nuevas demandas de la sociedad en la agenda pública. El crecimiento de la criminalidad, la emergencia de nuevas formas de delito y la irrupción del tema de seguridad ciudadana le dieron un nuevo matiz al manejo de la seguridad pública y la Policía.

De igual manera, la necesidad de modernizar las instituciones del Estado, como respuesta a las graves crisis sociales que había generado el Programa de Ajuste Estructural en 1985, puso en la agenda gubernamental el tratamiento de varias leyes de modernización: reformas al Poder Judicial, Descentralización Administrativa, Reforma Educativa y Ley de Municipalidades, entre otras. Y fue Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) quien encabezó el gobierno que asumió la tarea de estas transformaciones.

La tendencia de modernización institucional tuvo dos implicaciones importantes sobre la institución del orden. La primera de ellas fue que dicha tendencia tocó a la Policía Nacional sólo de manera marginal. El único hecho de importancia en este periodo, respecto de la institución del orden, es la reforma a la Ley Orgánica de la Policía, en diciembre de 1995[95]. En todo caso, esta reforma, más que un intento de modernización, fue una reforma normativa aislada que no abordó la problemática global de la Policía.

La segunda implicación fue la implementación de políticas económicas —la capitalización de las empresas públicas, por ejemplo— que tuvo como consecuencia el uso indiscriminado de la fuerza por parte de la Policía debido al alto grado de conflictos sociales que generaron las medidas económicas implementadas.

El nivel de violación a los derechos humanos por parte de efectivos policiales creció drásticamente en esta gestión de gobierno. Como expresión de ello, se dictaron dos estados de sitio, el primero entre el

---

[95] Mediante Ley No. 1675 de 15 de diciembre de 1995 se reforma el artículo 75 ampliando la edad de 30 a 35 años para los efectivos policiales que entrarán a la disponibilidad "C" de Reserva Activa.

18 de abril y el 18 de julio de 1995, y el segundo entre el 18 de julio y el 18 de octubre del mismo año. Estas medidas fueron la respuesta gubernamental a una huelga de hambre del magisterio y a un paro de la COB. Profesores y sindicatos reclamaban la derogación de las medidas implementadas por Sánchez de Lozada.

Durante esta gestión de gobierno hubo un promedio 13,15 conflictos por mes; el mayor protagonismo en las movilizaciones de protesta fueron los sectores medios (38,8%) y los obreros (25,2%); fueron también significativas las protestas de los campesinos del trópico y los colonizadores (4,9%); el mayor porcentaje de los conflictos tuvo objetivos político-coyunturales (40,1%)[96] y de reivindicación económica (28,7%); las principales formas de protesta fueron las marchas y manifestaciones (32%), las huelgas de hambre (23,5%) y los paros cívicos (8,4%)[97].

Los temas que marcaron la gestión de los ministros de Gobierno y los comandantes de la Policía en este periodo fueron el abuso de poder y la violación a los derechos humanos. El primero de los ministros de esta gestión, Germán Quiroga Gómez, tuvo que renunciar en 1994 por la publicación de una fotografía en la que parecía junto a su primo Luis Arce Gómez, ministro de García Meza y vinculado directamente a los negocios del narcotráfico. La dimisión de Quiroga llevó a Carlos Sánchez Berzaín al Ministerio de Gobierno.

Sánchez Berzaín ejerció el cargo bajo la marca del caso denominado "narcoavión". Su secretaria, "Gigi" Aldunate, mantenía una relación amorosa con Luis Dorado Erland, uno de los principales miembros de la banda de "Barbaschocas", la que intentó trasladar más de cuatro toneladas de cocaína a México. Su reemplazante fue Franklin Anaya, quien apenas a dos días de asumir su cargo tropezó con la llamada "Masacre de Navidad", donde murieron 10 personas, en hechos sucedidos en las minas de Amayapampa y Capacirca, en 1996.

---

96 Cambio de disposiciones legales, apoyo al gobierno y rechazo al gobierno.

97 Villarroel, Miguel y Laserna, Roberto. *29 años de conflictos en Bolivia 1970-1998*. CERES, Cochabamba, 1999, pág. 31.

El Gral. Luis Prieto Quiroz (1993) fue el primer jefe de la Policía en esta gestión. Prieto fue hallado responsable en el caso denominado "ítems fantasmas" en la institución policial y fue reemplazado por el Gral. Luis Rocha Martínez (1994), sobre quien recayeron denuncias de malos manejos económicos que llegaron a la Contraloría de la República, aunque sin mayores consecuencias. El Gral. Willy Arriaza (1995-1996) fue el tercer jefe policial de la gestión de Sánchez de Lozada. Arriaza fue destituido tras el secuestro y golpiza que recibió el Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) Waldo Albarracín, el 25 de enero de 1997.

En líneas generales, las tres mayores preocupaciones de esta gestión de gobierno, relacionadas con el sector de seguridad, fueron el crecimiento insospechado de la producción de cocaína[98], la incursión de grupos terroristas en el país —el empresario Samuel Doria Medina fue secuestrado por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA)— y los conflictos sociales. La respuesta del gobierno a estos hechos, desde el ámbito policial y a manera de desafíos, fue el diseño de una política de desarrollo y modernización de la Policía Nacional, el respeto a los derechos humanos y una política clara en la lucha contra el narcotráfico.

Respecto de la modernización de la institución del orden, en los años 1994 y 1995 la gestión policial se basó en el llamado Programa de Reestructuración y Modernización de la Policía Nacional. Este programa estaba fundamentalmente dirigido a la ampliación de servicios[99]. Se crearon nuevas unidades en coordinación con el Comando de la Policía y, paralelamente, se llevó a cabo una amplia política de relaciones internacionales: se enviaron misiones policiales a Mozambique y Haití. En el primer caso, con el propósito de apoyar procesos de pacificación y consolidación democrática, y en el segundo, con tareas de asesoramiento y apoyo al establecimiento del régimen democrático.

---

98 El ex-Ministro Germán Quiroga recordó que en Bolivia, durante su gestión, se producían 40 toneladas de cocaína de las cuáles se lograban incautar poco más de tres toneladas; por lo tanto, era lógico pensar que más de 35 toneladas eran exportadas eludiendo los controles de la FELCN (Presencia, 04/10/1995).

99 Memorias Ministeriales, Año de realizaciones, Presidente Gonzalo Sánchez Lozada, 1994-1995.

En términos de realizaciones más específicas, el referido Programa de Reestructuración y Modernización[100] no logró alcanzar niveles óptimos de reforma en la Policía. Las gestiones ministeriales se redujeron a crear unidades, entregar equipos y promover, a través de programas de seguridad ciudadana, una mejor relación con la sociedad. En este sentido, el gobierno de Sánchez de Lozada sólo reprodujo las gestiones anteriores en materia policial, dejando de lado problemas claves de la institución como la violación a los derechos humanos, la corrupción y la impunidad.

La gestión de los comandos policiales puso énfasis en dos temas: seguridad ciudadana —aunque resulte paradójico dados los índices de represión que se registraron en esta gestión— y control social. Estas acciones se materializaron con la creación de varias unidades operativas, especialmente la Patrulla de Auxilio y Cooperación (PAC)[101], la Unidad de Polivalentes[102] y del Grupo de Acción Inmediata (GAI)[103]. La creación de la Brigada de Protección a la Familia y de las Brigadas Escolares de Seguridad (BES), a su vez, expresaron una clara tendencia de la gestión de gobierno dirigida a transformar la crítica relación de la Policía con la sociedad.

Otra expresión del intento de la gestión policial por aproximar a la institución a la sociedad fue el anteproyecto de Modernización de la Policía Nacional presentado por el Comandante Willy Arriaza (1994-1997) bajo el objetivo de "lograr un mayor acercamiento e integración de la Policía con la comunidad, mediante la participación de la ciudadanía, para conseguir una adecuada atención a las necesidades sociales en protección ciudadana y Seguridad Pública, enmarcadas

---

[100] Reforma planteada con el objetivo de la moralización y la modernización policial.

[101] Se creó en enero de 1994 para realizar patrullaje en motocicletas y efectuar acciones inmediatas de prevención, salud y educación en forma policial.

[102] Se creó en abril de 1993, con el encargo de combatir la delincuencia, reprimir marchas, peleas callejeras, realizar operativos de salvataje, incendios, tránsito, desastres, inteligencia y otras acciones humanitarias como la de hacer cruzar la calle a un anciano.

[103] Unidad de elite policial antiterrorista, rescate de rehenes, operaciones especiales y acciones contra el sabotaje.

en el respeto a la Dignidad Humana[104]". Otros objetivos más específicos de dicho proyecto proponían la implementación de sistemas de seguridad ciudadana, el fortalecimiento de la función policial, la elaboración de un política criminal, la desconcentración de los servicios policiales de acuerdo a divisiones territoriales y factores de riesgo, la formulación de una política educativa moderna y la implementación de una política social como condición necesaria para el eficiente desempeño de la función policial. En esa misma línea, la creación del Centro de Formación y Capacitación Policial (CEFOCAP) y el Proyecto "Dama Cadete" incorporaron una visión de género en la institución policial.

Otro importante intento para restablecer la imagen policial frente a la sociedad fue la creación del llamado Cuerpo de Control Policial para prevenir la corrupción. Los resultados de esta iniciativa, sin embargo, no fueron muy alentadores. Así lo demostraron la demanda sin resultados realizada ante la Comisión de Gobierno de la Cámara de Senadores por irregularidades encontradas en el ascenso de Willy Arriaza al grado de General[105] y la poca atención que se le dio al caso del "narcoavión". Una vez más, estos hechos hicieron evidente la crisis de legitimidad policial debido a los lazos de solidaridad entre la policía y el sistema político.

El Congreso Nacional tuvo un papel poco relevante en esta gestión. A pesar de que las comisiones de Constitución, Justicia y Policía Judicial y la de Derechos Humanos del Parlamento recibieron denuncias precisas sobre el caso Amayapampa y Capacirca —la "masacre de Navidad"— no se encontró responsabilidad alguna en autoridades de gobierno y mucho menos en la Policía. Fueron vanos los pedidos para la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA) y se descartó, incluso, la denuncia concreta del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en sentido de haberse comprobado el intento de soborno a dos familias de mineros muertos en la referida masacre —con 10 mil bolivianos a cada una— para que declaren que sus parientes

---

[104] Revista Policial, Octubre 1993, No. 228, págs. 30-31.

[105] Presencia, 01/02/95.

fueron asesinados por presuntos terroristas y no por las fuerzas combinadas de la Policía y el Ejército[106].

En el caso de la golpiza a Waldo Albarracín, presidente de la APDHB, a pesar de que la Cámara de Diputados aprobó el procesamiento en tribunales ordinarios del Gral. Willy Arriaza y cuatro oficiales, el tema cayó en el olvido gracias a la acción de los parlamentarios del MNR que solicitaron reconsiderar la resolución[107]. Lo único que se obtuvo en este caso fue el relevo del entonces Comandante de la Policía, el Gral. Arriaza. La osadía policial, en este tema, llegó a tal punto que más de un centenar de oficiales de la Policía, comandados por su máxima autoridad, el Gral. Tomás Asturizaga, inundaron las instalaciones del Congreso para demandar imparcialidad en el caso Albarracín y la excusa del diputado Juan del Granado[108]. El hecho provocó que los congresales suspendan sus sesiones.

Algo parecido sucedió con el tema del "narcoavión". El Congreso resolvió seguir un proceso penal ordinario contra los señores Gonzalo Butrón Sánchez y el My. Javier Mendoza[109] y no se indagaron las responsabilidades políticas cuando era evidente que uno de los mayores problemas detectados en este caso fue la complicidad entre políticos, narcotraficantes y policías.

3.1.5. El gobierno de Banzer Suárez, el quiebre final

El gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) fue uno de los que más dificultades tuvo en la gestión policial, ya sea porque el nivel de acumulación de informalidades en la institución estaba llegando a su límite o porque fue un gobierno que desarrolló, en su máxima expresión, prácticas informales de relacionamiento entre sistema político y policía.

---

106 Presencia, 28/01/1997.

107 Hoy, 12/02/1998.

108 La Razón, 21/01/1997.

109 Honorable Cámara de Diputados. Resolución Camaral, 28/06/1996.

Las expresiones de crisis de esa relación abarcan un amplio abanico: desde el modo de gestión policial gubernamental hasta el tipo de mando que se imprimió a la institución a través de los comandantes de la Policía. Los temas de impunidad, corrupción y represión fueron una constante a lo largo de todo este periodo. Se produjeron, además, varios hechos de deliberación policial que años más tarde desembocarían en un acto de sedición que provocaría una crisis de Estado.

En esta gestión gubernamental se sucedieron cinco ministros de Gobierno y seis comandantes de Policía. La característica transversal de todo este periodo fueron las constantes denuncias de corrupción que involucraron desde los altos mandos hasta los policías de bajo rango. Fueron éstas denuncias las que obligaron al gobierno a diseñar uno de los más drásticos intentos de reestructuración policial.

En 1999, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo 25477 que ponía en vigencia el Plan de Reestructuración de la Policía bajo el objetivo de darle a la institución, en corto tiempo, mayor eficiencia, transparencia y confiabilidad a través del respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, el ministro de Gobierno de entonces, Walter Guiteras, declaró que quienes se someterían a la depuración institucional serían los policías "burros y corruptos". Estos calificativos cayeron como un balde de agua fría en la institución que hasta ese momento había sido fiel aliada de todos los gobiernos de la democracia boliviana.

Las declaraciones de Guiteras no concluyeron en ese par de adjetivos, dijo además que cada Comandante de la Policía que asumía el cargo lo hacía acompañado de su propio "equipo de robo" y que este equipo estaba integrado por los siguientes funcionarios policiales: el Director Administrativo, el Jefe de Personal, el Jefe de Adquisiciones, el Contador y el responsable de Auditoria Interna.

El Ministro fue todavía mucho más allá, y respecto de la "purga" que llevaría a cabo su despacho, afirmó que en ella no estaban incluidos, "lamentablemente", 70 oficiales implicados con el tráfico de drogas que fueron sorprendidos con 10, 20, 40 o más kilos de cocaína. Esos oficiales —afirmó Guiteras— fueron inexplicablemente

absueltos por la justicia y reincorporados a sus cargos por el Comando de la Policía[110].

Estas declaraciones marcaron un punto de quiebre en esa especie de contubernio institucional entre el sistema político y la institución policial forjado durante muchos años. Finalmente, el proceso de reestructuración derivó en la anunciada "depuración" policial: 62 efectivos fueron dados de baja y 22 pasaron a la reserva.

Otra de las acciones llevadas a cabo por Guiteras, en el marco de su enfrentamiento con los mandos policiales, fue la destitución del Comandante de la Policía Gral. José Luis Medina, en noviembre de 1999, por haber reincorporado a espaldas del Ministro de Gobierno a 172 jefes y oficiales dados de baja por "burros y corruptos"[111].

En otro plano, una de las prioridades principales del gobierno de Banzer fue el narcotráfico. La Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico, elaborada en su gestión y centrada fundamentalmente en la erradicación de la hoja de coca, cumplió ampliamente sus objetivos: entre agosto de 1997 y diciembre del 2001 se erradicaron 50.000 hectáreas de coca excedente e ilegal en el trópico de Cochabamba; se realizaron más de 20.000 operativos, fueron destruidas 4.870 fábricas de cocaína, 6.400 pozas de maceración y 64 laboratorios de refinamiento y reciclaje de esa droga; la incautación e incineración de cocaína superó las 58 toneladas[112].

Todo este proceso contó con el respaldado por la Policía a través de la creación de varias unidades policiales: el Comando Regional Policial en las provincias del Chapare, Tiraque y Carrasco en el departamento de Cochabamba, la Unidad Especial de Investigación (UEI) en reemplazo del Centro Nacional Antinarcóticos y la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) encargada de las tareas de erradicación. En este periodo también se creó la Unidad de Control

---

110 La Razón, 25/10/1999.

111 La Razón, 09/12/2002.

112 Plan Dignidad. Lucha Antidroga 1997-2001. http://sinaltid.rree.gov.bo/sinaltid/Dignidad.htm (26/06/03).

Operativo Aduanero (COA) a través de la Ley General de Aduanas, en 1999, con el objetivo de combatir el contrabando.

Ese mismo periodo, 1997-2001, se caracterizó por la amplia expansión de la actividad burocrática y administrativa de la Policía directamente relacionada con el nivel de tensión que vivió la institución a partir del descubrimiento de varios focos de corrupción en su interior y la emergencia de crisis sociales en las cuales la Policía participó activamente como factor de estabilidad gubernamental.

Los cuestionamientos a ascensos irregulares de varios generales de la Policía, en los que se encontraron serios indicios de tráfico de influencias en 1999[113] y en el 2002[114], fueron sólo el principio de una serie de denuncias de corrupción en las que se vieron implicados varios ministros de Gobierno y comandantes de la institución.

Denuncias, cuestionamientos y enfrentamientos entre ministros y comandantes fueron recurrentes durante el gobierno de Banzer. Citamos algunos ejemplos: el ministro Guido Nayar fue cuestionado por recibir costosos obsequios del entonces Comandante de la Policía Ivar Narváez[115]; Walter Guiteras protagonizó una disputa pública de poder con el Comandante de la Policía José Luis Medina, a causa del plan de reestructuración policial; a Medina, después de su renuncia, se lo acusó de sobornar a policías; en la gestión de otro ministro, Leopoldo Fernández, se desató un escándalo por la falta de transparencia en el uso de los "gastos reservados".

Los escándalos y denuncias de corrupción que involucraron exclusivamente a los comandantes de la Policía no fueron menores: el Comandante Ivar Narváez (1998-1999) fue acusado de la malversación de cuatro millones de dólares provenientes de la Mutual de

---

113 La Razón , 11/12/99.

114 La Prensa, 21/03/02.

115 El Comandante General del Policía Ivar Narváez le compró un costoso regalo de cumpleaños al ministro de Gobierno, Guido Nayar: una hermosa estatua de mármol de la Venus de Milo avaluada aproximadamente en ocho mil dólares (Los Tiempos, 11/05/1999).

Seguro Policial (Musepol) en la compra de muebles y regalos suntuosos; el Comandante Luis Medina (1999) fue acusado de extorsión al Cnl. Blas Valencia y de estafa a la Cooperativa Nacional de Vivienda de la Policía (CONAVIPOL) por la adquisición ilegal de terrenos en la zona de Següencoma de la ciudad de La Paz; finalmente, Walter Osinaga, Comandante en el año 2001, asumió el mando policial bajo serios cuestionamientos y denuncias sobre su ascenso que, según publicaciones de prensa, violó la institucionalidad policial.

Las constantes violaciones a los derechos humanos fueron también recurrentes en este periodo de gobierno. Instituciones defensoras de los derechos humanos[116] denunciaron frecuentemente esas violaciones en el Chapare. Fueron particularmente relevantes dos casos ampliamente difundidos por la prensa: la golpiza y quema del ciudadano Edgar Cortés Gálvez a manos de policías y, posteriormente, el caso del ciudadano peruano Freddy Cano que también fue quemado en oficinas de INTERPOL. Este cuadro se completa con la participación de la Policía en los conflictos de abril y septiembre de 2000, dos momentos de grave convulsión social y violación de los derechos de las personas.

Un estudio sobre los conflictos sociales confirma con cifras el grado de conflictividad social que se vivió en este periodo: entre agosto de 1997 y julio de 1998 se produjeron un total de 21,19 conflictos por mes; los sectores medios (32,4%) y los obreros (15,6%) concentraron los mayores porcentajes de protesta social; las reivindicaciones económicas fueron constantes (29,2%), seguidas de las movilizaciones en contra de políticas coyunturales (23,2%); las marchas y manifestaciones fueron, durante este periodo, la forma más usual de protesta (49,2%)[117]. El difícil escenario social originó, además, la práctica militarización de las calles en las que policías y militares mostraron sus más violentos mecanismos de represión.

---

[116] Entre las principales están la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), el Defensor del Pueblo y la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento.

[117] Villarroel, Miguel y Laserna, Roberto. *29 años de conflictos en Bolivia 1970-1998*. CERES, Cochabamba, 1999, pág. 32.

Un diagnóstico elaborado por la policía colombiana sobre su par boliviana, también realizado en esta gestión de gobierno, fue particularmente revelador respecto de la situación de la institución del orden en el país. Dicho informe definió a la Policía boliviana como un "búnker" en el que se priorizan intereses individuales relacionados con el enriquecimiento ilícito y la gestión de favores a grupos extra institucionales; el informe cuestionó también el incumplimiento del plan de la carrera policial y sus consecuencias: tráfico de influencias y nepotismo; asimismo, la evaluación criticó severamente la irregular reincorporación de efectivos policiales pese a la existencia de pruebas que invalidaban su carrera policial.

En el ámbito económico, el diagnóstico de la policía colombiana observó la excesiva "centralización" administrativa de la Policía Nacional, hecho que, a su juicio, impide el cumplimiento de sus obligaciones institucionales[118]. La exactitud con que este informe describe a la Policía boliviana, desde el punto de vista político, revela el autismo institucional y gubernamental con que han actuado los distintos gobiernos en democracia, postergando ciegamente la reforma y modernización policial.

Vale la pena ahora, detenerse brevemente en el enfoque que el gobierno de Banzer Suárez le imprimió a la seguridad pública desde sus respectivas gestiones ministeriales. Dicho gobierno delineó, en este marco, cuatro objetivos[119]: 1) sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína mediante la lucha contra el narcotráfico; 2) devolver al ciudadano la seguridad plena, suya y de su entorno familiar mediante un Plan de Seguridad Ciudadana; 3) luchar contra el crimen organizado y controlar el terrorismo internacional; 4) buscar objetivos comunes de seguridad mediante una acción concertada con países y organismos internacionales.

El cumplimiento de estos objetivos requerían, por supuesto, la aplicación de cambios en la institución policial. Estos cambios, bajo

---

118 La Prensa, 14/10/1999.

119 Informe al Honorable Congreso Nacional del Presidente Gral. Hugo Banzer Suárez, gestión 1997-1998; 1998-1999 y 1999-2000.

el enfoque gubernamental, buscaron recuperar la confianza ciudadana en la Policía. De esta premisa nace el énfasis en los planes de seguridad y de reestructuración policial, estos últimos basados en el reforzamiento de principios doctrinales de ética profesional, subordinación y disciplina. La medida concreta en relación a estos propósitos fue la creación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, instancia a la que se le encomendó la misión de coordinar los planes de protección a la familia y al ciudadano frente a los efectos y consecuencias del delito y la violencia, y las relaciones con los diferentes actores sociales para mejorar los niveles de comunicación entre Estado y sociedad civil.

En el campo de la lucha contra el narcotráfico, el gobierno diseño el denominado "Plan Dignidad" que priorizó cuatro tareas básicas: erradicación de los cultivos, desarrollo alternativo, prevención del consumo de drogas e interdicción de las actividades ilegales. Este plan promovió el fortalecimiento de la interdicción apelando a la cooperación internacional y a la actualización de acuerdos multilaterales para la dotación de equipos y realización de programas de capacitación a las unidades antidrogas, especialmente la FELCN, UMOPAR y la Policía Ecológica.

En líneas generales, los principales logros de esta gestión de gobierno se concentraron en diferentes aspectos de la lucha antidrogas, pero nada o casi nada se avanzó en los otros objetivos, especialmente en los relacionados con la seguridad ciudadana, un tema pendiente, al igual que la lucha contra el delito y la reforma policial.

Uno de los problemas en el abordaje de la temática referida a la seguridad ciudadana fueron las acciones contradictorias que se asumieron en este campo. Si bien el trabajo específico de los comandantes generales de la Policía permitió la ampliación de la cobertura de las Brigadas de Protección a la Familia, del PAC y el GACIP en los departamentos de Beni, Oruro, Pando y Tarija, la formación de Brigadas de Seguridad vecinal en Santa Cruz y la creación de Escuelas de Seguridad Ciudadana, paradójicamente, en el ámbito operativo policial se crearon dos unidades especiales, el Centro Especial de Seguridad del Estado (CESE) y la Unidad de Seguridad a Dignatarios (USEDI), ampliando así el número de efectivos destinados a la seguridad estatal y

reduciendo los destinados a la seguridad ciudadana o a la prevención y control del delito.

La labor del Congreso Nacional durante este periodo fue muy agitada en cuestiones de fiscalización, principalmente en temas de derechos humanos. Las constantes denuncias de violación de estos derechos por parte de efectivos de UMOPAR y la FELCN implicaron varias peticiones de informe a los ministros de Gobierno y Defensa, ninguna de ellas, sin embargo, terminó en censura.

En ese mismo ámbito, los conflictos de abril y septiembre de 2000 apenas provocaron una serie de recomendaciones por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados[120] al Poder Ejecutivo. Igualmente, si bien los informes y denuncias que recibió el Defensor del Pueblo en contra de la Policía obligaron a fiscales y jefes policiales, en abril de 2001, a explicar e intentar justificar la lenidad de su comportamiento en los conflictos señalados ante la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados, el resultado de estas actuaciones parlamentarias fue el mismo de siempre: ninguna acción efectiva por parte de esas autoridades públicas, sólo la vieja rutina de los "buenos oficios" congresales.

Otro de los hechos de significativa importancia durante esta gestión fue la implementación y puesta en vigencia del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP), el 31 de mayo de 2001. La obvia implicancia de la Policía Nacional con este nuevo instrumento del sistema jurídico penal hizo aún más evidente la crisis de coordinación que siempre existió entre policía, fiscales y jueces, tres de los principales actores en la ejecución del nuevo instrumento legal.

La primera reacción de fiscales y jueces a la implementación del NCPP fue la sindicación a policías de ineficiencia e ignorancia respecto de la nueva norma. Los policías, por su parte, argumentaron la poca colaboración y el abuso de poder que ejercen fiscales y jueces.

---

120 Informe Comisión de Derechos Humanos. Cámara de Diputados.

El NCPP se caracteriza por un énfasis particular en las garantías constitucionales de los imputados. Sus críticos consideran que este perfil garantista de la norma favorece más a los delincuentes que a las víctimas, y por ello cuestionan uno de sus principales componentes, las medidas cautelares[121]. El equipo encargado de la implementación del NCPP[122] y otras fuentes que trabajaron sobre el tema[123], en cambio, defienden su estructura asegurando que las medidas cautelares garantizan los derechos fundamentales de las personas.

En todo caso, lo que sí queda claro respecto del NCPP es que el cambio de procedimientos establecidos en esta norma, especialmente aquellos que responsabilizan a los fiscales de la tarea de dirigir las investigaciones, requisas y hasta las detenciones junto a la Policía, rompen la vieja tradición que otorgaba a la Policía amplias libertades

---

121 A partir de la vigencia del NCPP, la Corte Superior de Distrito de La Paz atendió varias audiencias en las que se aplicaron las referidas medidas cautelares. El 60% de los acusados, en estas audiencias, obtuvo su libertad a través de la fijación de medidas sustitutivas; el restante 40% fue detenido preventivamente. Se ha constatado también que el número de delincuentes que obtienen su libertad gracias a las medidas cautelares y que vuelven a delinquir es muy alto. La División de Investigación de Delitos Contra la Propiedad de la PTJ tiene registrados más de un centenar de casos de reincidencia. En varias oportunidades, investigadores de la PTJ y representantes del Ministerio Público denunciaron que los jueces "arruinan" el trabajo de investigación aplicando mal las medidas sustitutivas (La Razón, 06/08/01). El Cnl. de Policía José Velarde, a propósito de las medidas cautelares, escribió: "En la actualidad, por lo garantista que es el NCPP, los delincuentes caminan con el código bajo el brazo, conocedores de que por la comisión de un hecho delictivo, cualquier Juez Cautelar está obligado a concederle la libertad con el simple cumplimiento de algunos requisitos que son de fácil obtención y cumplimiento" (Revista de la Policía No. 230, 2002).

122 El encargado del equipo de Implementación del NCPP, Reynaldo Imaña, afirmó: "El nuevo código no beneficia a los delincuentes, eso es falso, las medidas cautelares buscan que las garantías constitucionales como la presunción de inocencia, el juicio previo, la inviolabilidad de la defensa, tengan plena efectividad en nuestro país" (Presencia, 06/05/00).

123 Una auditoria de la democracia, realizada por Mitchell Seligson, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg en Estados Unidos, respecto de la aplicación del NCPP contiene los siguientes datos: el 52% de los ciudadanos considera que la revalorización de los derechos de la víctima es el principal aporte del NCPP; le sigue en importancia la existencia de jueces ciudadanos con el 28,4%; luego figura la valoración ciudadana de la rapidez de la administración de justicia con un 13,6%; y, finalmente, la revalorización de los derechos del acusado obtiene un 3,6% (La Razón, 05/06/03).

para poder regular el delito, pero al mismo tiempo, vinularse a hechos de corrupción.

Otro tema que cobró relevancia en esta gestión fue el motín policial del 8 de abril de 2000. La acumulación de conflictos entre policías y gobierno, ampliada a los sectores policiales de bajo rango, incidió para que la Policía se sume a los conflictos sociales de esos meses, logre obtener sus reivindicaciones salariales (un aumento del 50% de sus salarios) y garantice la impunidad para todos los amotinados.

Pero eso no fue todo, las reivindicaciones policiales de abril de 2000 consiguieron evitar el traspaso de las tareas de la unidad Identificación, en manos de la Policía, al Registro de Identificación Nacional (RIN) donde, naturalmente, la incidencia de la institución sería mínima. Igualmente, la necesidad de una reforma policial quedó postergada indefinidamente.

Estas "conquistas" policiales, sin embargo, en términos de la imagen de la Policía, se harían trizas poco después, en diciembre de 2001, cuando se produjo el mayor escándalo de vinculación entre policías y delincuentes en la historia democrática del país. Nos referimos el asalto a una remesa de la empresa de seguros Prosegur a cargo de una banda encabezada por oficiales de la Policía.

En esa fecha, Jorge Quiroga Ramírez había asumido el mando de la nación debido a la renuncia de Banzer Suárez por motivos de salud. Sin lugar a dudas, el asalto a Prosegur, encabezado por Blas Valencia, coronel activo de la Policía, significó la ruptura o punto de inflexión de un proceso que puso al descubierto la verdadera dimensión de la corrupción policial. Si bien hasta entonces los índices de desconfianza de la sociedad respecto de la Policía eran altos, el caso Blas Valencia convirtió esa desconfianza en una suerte de desprecio social contra la institución. El hecho representó crudamente, para la sociedad boliviana, el colapso de una estructura informal de relacionamiento funcional entre policías y ladrones mediado por el sistema político.

El hecho tuvo serias repercusiones. Una de ellas fue la inmediata destitución del Comandante Roberto Pérez Tellería y el nombramiento del Gral. Walter Carrasco, quien se vio obligado a asumir varias

propuestas de reestructuración policial surgidas en la Presidencia, en el Ministerio de Gobierno y en el propio Comando de la Policía. Ninguna de ellas, sin embargo, enmarcadas en una política de seguridad pública que abarque la reforma integral de la Policía.

El efecto inmediato que produjo el asalto a Prosegur fue el "destape" de una enmarañada red de influencias que se mantuvo invariable a través de los años. Quedó al descubierto el andamiaje de complicidad existente entre el poder político y la Policía: poco antes del asalto, dos parlamentarios usaron torpemente su influencia para reintegrar a la Policía a Freddy Cáceres[124], uno de los cabecillas de la banda asaltante.

Uno de los emblemáticos hechos que caracterizaron el proceso de descomposición de la institución policial durante la gestión de Banzer Suárez fue el descubrimiento de lo que vino a llamarse "adenización" de la Policía. Antes de las elecciones presidenciales de 1997, y tal como lo demuestran los libros de actas de comités políticos policiales firmados por el propio Banzer Suárez[125], se llevó a cabo una extenso proceso de afiliación de policías a Acción Democrática Nacionalista (ADN), el partido del entonces candidato. Ésta es la prueba más clara del tipo de relación entre políticos y policías. Siguiendo la lógica de este tipo de relación, se podía esperar que los votos policiales que contribuyeron para que Banzer Suárez llegue a la Presidencia debían ser recompensados durante su gobierno. Sin embargo, nada de esto

---

[124] Los senadores adenistas Oscar Daza y Wilson Lora fueron quienes solicitaron la reincorporación a la Policía Nacional del uniformado. Ambos parlamentarios, en su condición de miembros de la Comisión de Gobierno y Defensa de la Cámara de Senadores, enviaron una carta al Comando General de la Policía en la que recomendaban la restitución del uniformado, además de otros once que habían sido alejados y que estaban incluidos en la conocida lista de policías "burros y corruptos". Cáceres ya había sido procesado en 1985 en un caso de estupro y violación, mientras que en 1989 incurrió en el delito de excarcelación. Según el Senador Daza, el asesor de la Comisión de Defensa y Gobierno, Gastón Murillo, revisó toda la documentación del uniformado antes de recomendar su restitución. Daza deslindó toda responsabilidad, argumentando que él y su colega Lora actuaron de buena fe. En su criterio, toda la responsabilidad fue del estado Mayor de la Policía.

[125] Miembros de la Policía hizo llegar al semanario Pulso un documento de 25 páginas que revela la creación de una enorme estructura de militancia adenista en la Policía organizada entre abril y mayo de 1997 con fines electorales (Pulso, 28/01/2002).

sucedió, al contrario, los problemas se intensificaron afectando no sólo a la institución del orden, sino también al propio gobierno. Un dato irónico y anecdótico: fue el mismo presidente Banzer, quien poco después de firmar las actas de militantes, emitió una instrucción presidencial ordenando la despolitización de la Policía[126].

En base a este recorrido por los sinuosos entresijos de la gestión policial, lo menos que podemos concluir es que durante los poco más de 20 años de vigencia del régimen democrático en Bolivia fue notoria hasta el cansancio la incapacidad o la falta de voluntad para diseñar una política de seguridad pública por parte del Estado que incorpore el tema de reforma policial. Todas las acciones seguidas por los gobiernos —incluido el de Banzer Suárez, por supuesto—, fueron elaboradas desde una perspectiva coyuntural y pragmática, con el único objetivo de mantener las tradicionales relaciones de informalidad entre sistema político y policía. Dichas acciones reprodujeron las viejas formas de intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas que, al mismo tiempo, reflejaron una gestión policial accidentada con grandes recompensas individuales a costa de la institución.

El concepto de modernización o reestructuración que manejaron las diferentes gestiones de gobierno fue muy pobre en comparación con otras áreas estatales. Esos conceptos se limitaron a realizar pequeños cambios como la destitución de comandantes, la compra de equipos, el aumento de efectivos o el incremento salarial, pero nunca se pensó en reformas que incluyan marcos normativos, estructura, funciones y valores policiales. Las causas que impulsaron los cambios fueron generalmente denuncias de corrupción, violación a los derechos humanos y crisis institucionales. Los efectos de esta débil mirada hacia el futuro produjo efectos preocupantes no sólo para la propia institución policial, sino también para el sistema democrático en general.

3.2. "Gastos reservados" y control político sobre la Policía

La asignación de "gastos reservados" en el presupuesto nacional tiene una larga tradición en el país y está íntimamente vinculada

---

[126] La Razón, 13/05/1998.

al uso discrecional del poder. Esta práctica facilita la capacidad de manipulación política, el chantaje, la extorsión, la compra de conciencias, el funcionamiento no regulado de organismos de seguridad y, en muchos casos, subvenciona el despliegue no previsto de tropas para controlar el orden público o reprimir la protesta social.

Históricamente, el Ministerio de Gobierno se convirtió en el núcleo administrativo y en el centro de redistribución de dichos recursos. La constante inestabilidad política y la ausencia de juridicidad en el manejo de la fuerza pública indujo a este sector a desarrollar actividades de control de la oposición política apoyadas en complejos aparatos de inteligencia, cuerpos policiales y agencias de seguridad que emplean técnicas poco conocidas por la sociedad.

Pasada la Guerra del Chaco (1932-1935), en 1937, el Ministerio de Gobierno empieza a disponer formalmente de estos recursos. Se presume que la llegada de la misión policial de carabineros italianos al país, con el fin de asesorar y reformar la institución policial, introdujo nuevas estructuras de seguridad pública desde una perspectiva política, entre ellas, las secciones "orden político", "propaganda" y "gastos reservados".

Entre 1937 y 1946, y debido a que el clima de convulsión social era relativamente bajo, el volumen de los "gastos reservados" fue moderado. Inmediatamente después, entre 1946 y 1952, periodo que se conoce como el "sexenio", se registra un aumento dramático en el uso de "gastos reservados" porque éste era el tiempo en el que se gesta una gran actividad conspirativa por parte del emergente Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en contra la denominada "rosca oligárquica".

La agresiva campaña conspirativa del MNR precipitó luego, en 1949, la Guerra Civil y la renuncia del presidente Enrique Hertzog y el breve gobierno de una Junta Militar en 1951. Posteriormente, durante el gobierno del MNR (1952-1964), los "gastos reservados" aumentaron con mayor ritmo y cantidad, una práctica ya "institucionalizada" e informal que continuaron tanto los gobiernos militares (1964-1982) como los que ejercen el poder en democracia (1982-2003).

Conviene señalar aquí, que el uso de los "gastos reservados", tanto en las dictaduras como en la democracia, y especialmente en los últimos 20 años, tiene directa relación con el conflicto social y la violencia política. Es más, uno de los rasgos que caracterizan las recientes dos décadas de democracia es precisamente la primacía de la violencia sobre una aparente estabilidad económica y política. Las cifras así lo confirman: la frecuencia de conflictos sociales ocurridos entre 1970 y 1982, y entre 1982 y el año 2003, nos señalan que el ciclo democrático fue mucho más conflictivo que el ciclo militar; durante este último, se produjeron 2.793 (46,2%) eventos conflictivos, mientras que en democracia, hasta el gobierno de Banzer, fueron 4.854 (63,6%)[127].

Estos datos, ciertamente, pueden explicarse a partir de las condiciones políticas en que se desenvuelve la democracia —libertad de expresión, movilización y protesta—, pero no existe explicación alguna desde la perspectiva de los resultados y consecuencias del ejercicio de la represión y violencia ejercidas en contra de la protesta social. En democracia, insistimos, el número de muertos y heridos en enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los movimientos sociales ha sido hasta hoy superior al producido por la dictadura.

Desde esta óptica, claro está, se explica también la cada vez mayor asignación de la denominada "Partida 263" del presupuesto nacional a los "gastos reservados" para uso de las principales reparticiones estatales (Cuadro 3).

Las cifras son elocuentes: entre 1990 y 2003, los "gastos reservados" se incrementan en 400 por ciento, un dato que valida grandemente lo señalado anteriormente: más democracia, más "gastos reservados" con fines de frenar el clima de violencia social.

Pero además, se ha demostrado que, en democracia, el destino final e ilegal de dichos gastos se ha desdoblado en dos usos: el destinado a asuntos de seguridad y el pago de sobresueldos a funcionarios públicos jerárquicos. No queda claro hasta hoy, por la confidencialidad

---

[127] Cfr. Laserna. Roberto y Villarroel, Miguel. *Informe preliminar, 29 años de conflictos en Bolivia*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Cochabamba, agosto de 1999.

de estos gastos, qué porcentajes corresponden a uno y otro uso de los "gastos reservados".

Cuadro 3
Bolivia: Gastos Reservados por destino final en la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Gobierno y Defensa
(1990-2003)
(en bolivianos)

Año	Presidencia	Vice Presidencia	Gobierno (Seguridad Interna y Orden Público)	Defensa (Fuerzas Armadas)	Total
1990	153.295,17	102.533,25	28.018.400,70	3.751.618,28	**32.025.847,40**
1991	171.000,00	67.760,00	33.304.647,49	4.030.360,16	**37.573.767,65**
1992	220.000,00	36.261,00	37.912.538,00	4.126.188,00	**42.294.987,00**
1993	228.500,00	30.000,00	66.804.895,45	4.039.101,80	**71.102.497,25**
1994	671.896,00	42.000,00	68.156.273,55	5.140.725,00	**74.010.894,55**
1995	1.043.500,00	54.000,00	88.660.288,80	9.757.500,00	**99.515.288,80**
1996	1.658.000,00	58.500,00	99.430.473,00	9.965.000,00	**111.111.973,00**
1997	2.527.925,10	84.000,00	121.258.879,00	10.680.000,00	**134.550.804,10**
1998	646.200,00	208.000,00	119.295.246,99	10.675.000,00	**130.824.446,99**
1999	600.000,00	192.000,00	131.959.498,06	10.950.000,00	**143.701.498,06**
2000	600.000,00	192.000,00	144.692.516,46	12.092.931,17	**157.577.447,63**
2001	400.000,00	128.000,00	142.678.907,93	12.496.164,77	**155.703.072,70**
2002	385.423,00	122.949,12	128.000.000,00	12.851.842,00	**141.360.214,13**
2003(e)	333.766,43	106.279,31	122.658.930,03	13.170.006,13	**136.268.981,90**

Fuente: Semanario Pulso. Contaduría General del Estado-Área de Estadísticas Fiscales.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.
(e): Dato estimado.

Por otra parte, las cifras que presentamos en este estudio (Cuadro 3) nos indican que el 90% de los recursos destinados a "gastos reservados" son administrados por el Ministerio de Gobierno, despacho del que depende la Policía Nacional. Parte de estos recursos son utilizados en el pago de sobresueldos a las cúpulas policiales (Cuadro 4).

Cuadro 4
Bolivia: Gastos Reservados por destino final
Ministerio de Gobierno, Viceministerio de Defensa Social,
Policía, Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
(1990-2003)
(en bolivianos)

Año	Ministerio de Gob. (Cabeza de Sector)	Políticas y Control al Narcotráfico	Policía Nacional	F.E.L.C.N.	Dirección Nal. de Bienes Incautados	Total
1990	20.980.178,44	7.038.222,26	350.000,00*			**28.018.400,70**
1991	24.914.647,49	8.390.000,00	350.000,00*			**33.304.647,49**
1992	28.412.538,00	9.500.000,00	350.000,00*			**37.912.538,00**
1993	51.146.412,85	12.568.482,60	3.090.000,00			**66.804.895,45**
1994	62.774.446,55	5.037.159,50	344.667,50			**68.156.273,55**
1995	79.468.464,80	8.831.824,00	360.000,00			**88.660.288,80**
1996	87.357.373,00	6.010.000,00	315.000,00	5.748.100,00		**99.430.473,00**
1997	109.938.566,00	5.095.000,00	480.313,00	5.325.000,00	420.000,00	**121.258.879,00**
1998	110.724.795,00	4.120.000,00	600.451,99	3.850.000,00		**119.295.246,99**
1999	131.501.290,00	n.d.	458.208,06			**131.959.498,06**
2000	136.199.980,00	8.000.000,00	492.536,46			**144.692.516,46**
2001	134.197.590,00	7.992.000,00	489.317,93			**142.678.907,93**
2002	120.439.227,45	7.123.426,89	437.345,66			**128.000.000,00**
2003(*)	115.390.657,05	6.848.395,06	419.877,91			**122.658.930,03**

Fuente: Contaduría General del Estado-Área de Estadísticas Fiscales.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.
(*): Proyección estimada.

Otra vez, las cifras revelan que los gobiernos democráticos nunca dejaron de programar recursos destinados al Ministerio de Gobierno para neutralizar la protesta social, así como no cesó el mecanismo prebendal de transferencia de dichos gastos a los altos mandos policiales y a los responsables de la lucha contra las drogas. Hay que señalar también que los recursos destinados a la Policía, en comparación con los destinados a los mandos militares, son ciertamente modestos.

Pero más allá de las diferencias que existen en el manejo discrecional de los impuestos de los ciudadanos bolivianos, el procedimiento que usan los gobiernos elegidos democráticamente, con el objetivo de subordinar y lograr la lealtad política de los funcionarios de uniforme, confirma el desprecio por el imperio de la ley y la legitimidad institucional. Asimismo, pone de relieve la incompetencia de las autoridades y la escasa voluntad para liderar democráticamente una institución que tiene como misión no sólo la tarea de auxiliar la administración de justicia sino también la de someterse a su mandato.

3.3. Derechos Humanos y Policía

Abordaremos el tema Derechos Humanos y Policía a partir de la perspectiva de las relaciones político-institucionales desarrolladas en democracia entre el sistema político y la Policía, y las implicancias que este tipo de relación tiene en el respeto de los derechos humanos reconocidos por la Constitución[128] y por convenios internacionales de los cuales el gobierno es parte.

Las relaciones entre política y policía nos entregan tres primeros datos: en primer lugar, el comportamiento discrecional en las

---

[128] Las Garantías que la Constitución Política del Estado en Bolivia reconoce son:

Art. 9.- Nadie puede ser detenido, arrestado ni puesto en prisión sino en los casos y según las formas establecidas por ley, requiriéndose para la ejecución del respectivo mandamiento, que éste emane de autoridad competente y sea intimado por escrito. La incomunicación no podrá imponerse sino en casos de notoria gravedad y de ningún modo por más de veinticuatro horas.

Art.10.- Todo delincuente "in fraganti" puede ser aprehendido, aún sin mandamiento, por cualquier persona, para el único objeto de ser conducido ante la autoridad o el juez competente, quién deberá tomarle su declaración en el plazo máximo de veinticuatro horas.

Art. 11.- Los encargados de las prisiones no recibirán a nadie como detenido, arrestado o preso sin copiar en su registro el mandamiento correspondiente. Podrán, sin embargo, recibir en el recinto de la prisión a los conducidos, con el objeto de ser presentados, cuando más dentro de la veinticuatro horas, al juez competente.

Art. 12.- Queda prohibida toda especie de torturas, coacciones, exacciones o cualquier forma de violencia física o moral, bajo pena de destitución inmediata y sin perjuicio de las sanciones a que se harán pasibles quienes las aplicaren, ordenaren, instigaren o consintieren.

autoridades públicas y una Policía que, como institución, es una de las que más denuncias ha recibido de violación a los derechos humanos; en segundo lugar, la ausencia de fiscalización parlamentaria a las autoridades sindicadas de violación a los derechos humanos ha producido una especie de inmunidad congresal que se asemeja a la impunidad operativa de la institución policial; en tercer lugar, y como consecuencia de lo señalado, los márgenes de poder respaldados por la impunidad dieron como resultado la "normalización" del delito que por tratarse de autoridades públicas toma el nombre de violación a los derechos humanos.

Estos tres elementos son importantes para realizar una lectura de las causas, ámbitos, y efectos de la violación a los derechos humanos por parte de la Policía. Si se analiza el marco institucional bajo el cual esta institución viola diariamente las garantías fundamentales de las personas, entonces podemos entender que las causas de este tipo de

---

Art. 13.- Los atentados contra la seguridad personal hacen responsables a sus autores inmediatos, sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior.

Art. 14.- Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho de la causa, ni se lo podrá obligar a declarar contra sí mismo en materia penal, o contra sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado inclusive, o sus afines hasta el segundo, de acuerdo al cómputo civil.

Art. 15.- Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos, están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.

Art. 16.- Se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad. El derecho de defensa de la persona en juicio es inviolable. Desde el momento de su detención o apresamiento, los detenidos tienen derecho a ser asistidos por un defensor. Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal; ni la sufrirá si no ha sido impuesta por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado.

comportamiento van más allá de una ausencia de formación profesional en el tema de los derechos humanos, y que dicho comportamiento engloba todo un marco ambiental que coadyuva directamente a realizar prácticas que cuestionan la vigencia de las leyes.

Una estructura permisiva en una institución como la Policía, tiene un efecto perverso sobre la sociedad no sólo porque permite la violación de los derechos humanos sino porque contribuye a la ya mencionada "normalización" del delito y a la subalternización de lo urgente e importante a lo cotidiano. Es decir que hoy, las prácticas atentatorias a los derechos de las personas ya no producen la misma reacción en la población que en años anteriores, a excepción de las instituciones que trabajan directamente en el tema. Hoy, en Bolivia, tanto los medios de comunicación como la opinión pública relativizan los hechos referidos a la violación de los derechos de las personas y los archivan con mucha facilidad, situación, por cierto, favorable para el gobierno porque se le hace más fácil el manejo de los acontecimientos.

Durante las cinco gestiones de gobierno transcurridas entre 1982 y el 2002, no se encuentra ningún intento serio por parte del gobierno para terminar con el manto de impunidad de las autoridades públicas. La Policía, a pesar de haber estado involucrada en continuos casos de violación a los derechos humanos, se ha sometido de manera excepcional a investigaciones, pero pocas veces se han visto sus resultados, y peor aún, sanciones contra los culpables.

En general, las situaciones en las cuales la Policía estuvo más implicada en la violación a los derechos humanos fue cuando el Estado demostró su incapacidad de controlar la situación por la vía legal. En las décadas de los años 80 y 90, por ejemplo, la implementación de medidas económicas de corte neoliberal vino acompañada del desplazamiento masivo de efectivos policiales a lo largo de todo el país con el objetivo de controlar el orden público, a costa incluso de arremeter contra los derechos y garantías de las personas.

La construcción de una cultura policial permisiva fue el efecto más grave del desgobierno policial. Asimismo, el tratamiento tangencial del tema de derechos humanos dentro de la institución y

el casi nulo control y fiscalización de parte de las autoridades, fue el espacio propicio para que la Policía desarrolle comportamientos discrecionales. Esto, sumado al incremento de la criminalidad en el país, causa un ambiente de inseguridad que se traduce en una crisis de legitimidad y estabilidad preocupantes.

Como sabemos, el tema de derechos humanos en el país es tratado por varias instituciones, entre ellas la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), el Defensor del Pueblo, las comisiones de Derechos Humanos del Congreso Nacional y, más allá de nuestras fronteras, Amnistía Internacional.

Desde mediados de la década de los años 80, las denuncias por parte de estas instituciones contra la Policía por violación a los derechos humanos no han hecho otra cosa que crecer drásticamente. A ello se suma la percepción ciudadana cada día más desfavorable a otorgarle legitimidad a la institución policial.

En un Estado de Derecho, las comisiones de derechos humanos del Parlamento son las responsables de controlar y fiscalizar las acciones de aquellas autoridades públicas que transgredan las normas constitucionales y afecten a los ciudadanos en sus derechos y libertades fundamentales. En el caso boliviano, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados es la que más ha trabajado sobre el tema, con grandes limitaciones de por medio.

Según informes de esta comisión, las denuncias contra la Policía se concentran en los siguientes temas: negligencia en el levantamiento de cadáveres; amenazas; uso de influencias en diligencias de policía judicial; extorsión; detención ilegal por más de 48 horas; agresión física por efectivos de UMOPAR; y torturas y secuestro por efectivos de la DEA y la FELCN. Dicha comisión también ha elaborado un interesante informe respecto de las denuncias presentadas en contra de varias instituciones estatales, entre ellas la Policía (Cuadro 5).

Los citados informes indican que la Policía está entre las tres instituciones que más denuncias de violación a los derechos humanos recibe en el Parlamento, y dentro la institución, las tres unidades más denunciadas son el Comando General de la Policía, la PTJ y la

FELCN, está última por sus constantes acciones represivas contra los campesinos productores de hoja de coca del Chapare.

Cuadro 5
Porcentaje de denuncias presentadas a la Comisión de Derechos Humanos, 1993-1994, 1995-1996 y 1996-1997

Denuncias contra	1993-1994	1995-1996	1996-1997
FFAA y Policía	20,2%	14%	
Poder Judicial	30,3%	28%	
Poder Ejecutivo	26,0%	38%	
Solicitudes y denuncias dirigidas a la Policía, PTJ y FELCN			
Policía		41%	43%
PTJ		35%	45%
FELCN		4%	12%

Fuente: Informe de Actividades, Comisión de DD.HH. Cámara de Diputados.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

La misma comisión ha investigado algunos de los más importantes casos de violación a los derechos humanos por parte de la Policía. Describiremos los principales.

Tortura, represión e incomunicación en estados de sitio (1985-1986). Durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se dictaron dos estados de sitio (8 de septiembre de 1985 y 27 de agosto de 1986); varios de los confinados denunciaron a su retorno atentados contra sus derechos humanos; las denuncias van desde torturas hasta la incomunicación por tiempos que sanciona la Constitución; los casos llegaron al Parlamento y este pidió informe al Ministro de Gobierno de entonces, Fernando Barthelemy.

Caso "Granja de los Espejos" (1989). Es uno de los casos más espeluznantes de violación a los derechos humanos sucedidos en el departamento de Santa Cruz, en la granja de rehabilitación de Los Espejos, donde se comprobó la existencia de un cementerio clandestino

con más de 41 fosas comunes, ocupadas por jóvenes que fueron asesinados de diversas formas.

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados a la cabeza del H. Gonzalo Ruiz Paz, el 4 de abril de 1990, en un informe al Congreso Nacional, demostró que los delitos se cometieron por policías que estaban a cargo de granja y sugirió las siguientes medidas[129]:

1. "La detención inmediata de las personas implicadas: Luis Camacho Antezana, Ramón Toledo, José Terrazas, José Soliz Moreno, José Luis Guerra, Carlos Calizaya, Delfo Ávila, Peter Calle, Antonio Romero, Cirilo Soliz, Juan Montecinos, Julián Yovio.

2. "Que el lugar donde se encuentra el cementerio se mantenga sin alteraciones.

3. "Que se remita ante el Sr. Juez toda la documentación sobre ingresos y salidas de internos, entregando las fichas de Kardex de cada uno de los internos durante los 10 últimos años, con fotos.

4. "Que se remitan al Sr. Juez los originales, o en su defecto copias fotostáticas de los informes sobre los internos muertos en la Granja con nombres circunstanciales de sus muertes, lugares y fechas.

5. "Así también, toda la documentación del movimiento económico de la Granja.

6. "Que se remita también un inventario completo de lo que existe en la Granja.

7. "Que Criminalística, el Comando Departamental de Policía, el Ministerio Público y la Prefectura del Departamento, remitan

129 Informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. H. Gonzalo Ruiz Paz, 10/10/1989.

al Sr. Juez todos los archivos de los últimos 10 años relacionados con la Granja, especialmente los actos de Calificación de Vagos y Malentretenidos y los informes de la Gobernación referentes a muertes, bajas u otros hechos similares relacionados con los internos.

8. "Que el Comando Departamental de Policía entregue al Sr. Juez las fichas y las fotografías de los guardias que trabajaron en la Granja durante los últimos diez años.

9. "Se recomienda que el presente informe pase a la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial como cabeza del Ministerio Público de acuerdo al Art. 129 de la Constitución Política del estado y las atribuciones consignadas en el Reglamento de Debates de la Honorable Cámara de Diputados".

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en un acto que sin duda la honra, pide la reforma de la Ley Orgánica de la Policía y lo hace con los siguientes términos y en palabras del diputado Ruiz Paz:

10. "Esta ley es inconstitucional y dispone contra la propia CPE. Esta atrasada con más de cien años en relación a la doctrina jurídica moderna, y cuando decimos moderna, nos referimos a todo el siglo XX que estamos terminando. Para ejemplo e ilustración de la H. Cámara comprobamos nuestra afirmación transcribiendo solo dos de sus disposiciones que se constituyen en verdaderas aberraciones jurídicas: 'Art. 7 Son atribuciones de la Policía Nacional las siguientes: K) juzgar y sancionar las faltas y contravenciones policiales...'. ¿dónde estamos? La Policía no puede juzgar ni sancionar, ésas son atribuciones constitucionales del Poder Judicial en todos los países democráticos del mundo, desde que Montesquieu, en el siglo XVIII. En ese mismo artículo se dice: '1) Proceder a la calificación de vagos y malentretenidos e imponer las medidas de seguridad pertinentes'. Otro exabrupto jurídico: la Policía no puede calificar a los ciudadanos e imponerles sus medidas. Este es un residuo del autoritarismo social de otras épocas, cuando el señor bien vestido podía acudir a la Policía para hacer detener al pongo,

malvestido e indocumentado, que por alguna razón le incomodaba. Presentaremos muy pronto a esta Cámara un Proyecto moderno y jurídicamente correcto, para su discusión".

En los días siguientes al informe fueron detenidas, de acuerdo al punto 1, todas las personas señaladas, menos el policía Delfo Ávila que se halla prófugo. Los puntos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 no fueron cumplidos, pese a los insistentes reclamos de la Comisión. El punto 8 fue parcialmente cumplido, y el punto 10 quedó archivado en el Parlamento. Los inculpados fueron dados de baja y el proceso concluyó con el periodo de cargo y descargo, recomendando una mayor fiscalización.

Desde el punto de vista de las labores del Parlamento, este caso es alentador en la medida que se logra dar de baja a los policías implicados y cerrar el centro de rehabilitación. Es un intento claro de sancionar la transgresión a las leyes, pero es también un caso preocupante en la medida que explica la poca capacidad de acción que tiene el Parlamento. La calidad de "recomendaciones" que tienen sus intervenciones, frente a un amplio margen de autonomía con el que cuenta la Policía, trasluce un vacío jurídico en el tema. El carácter no vinculante de las recomendaciones del Congreso alienta la discrecionalidad policial y, por añadidura, la indiferencia parlamentaria.

Caso FAL-Zárate Willca, Comisión Néstor Paz Zamora, EGTK y ELN, 1995. Las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en estos casos —FAL-Zárate Willca, Comisión Néstor Paz Zamora, Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)—, se efectuaron ante una serie de denuncias de violaciones a los derechos humanos en las diligencias de policía judicial contra los implicados. El Presidente de la comisión, Juan del Granado, explicó que las investigaciones abarcaron los últimos meses de la gestión gubernamental de Víctor Paz Estenssoro, de junio a agosto de 1989, y durante todo el periodo presidencial de Jaime Paz Zamora (1989-1993).

Del Granado señaló que la comisión pudo evidenciar que las denuncias efectuadas tienen indicios de veracidad y que policías, fiscales jueces y dignatarios de Estado, que encararon la lucha contra

estos grupos, violaron los derechos humanos. El diputado calificó estos hechos como "terrorismo de Estado".

La comisión requirió el enjuiciamiento de varios fiscales, policías y jueces. En su informe, señala que se encontraron suficientes indicios acerca de violaciones a los derechos humanos en la instancia de diligencias de policía judicial y en enjuiciamientos posteriores por presuntos delitos contra la seguridad del Estado. Entre los delitos contra los ciudadanos imputados que la comisión estableció, figuran: allanamiento, detención, incomunicación por más del tiempo permitido, autoincriminaciones forzadas, incautación de bienes, asedio y persecución a familiares y torturas.

Los resultados de este informe se disolvieron en el tiempo. Un dato importante es que Amnistía Internacional, en sus informes anuales de los años 1996, 1997, 1998 y 1999[130], denuncia su relegamiento y recomienda al gobierno su clarificación.

Caso Amayapampa y Capacirca (1996). Durante la ocupación militar y policial de las minas situadas en Amayapampa y Capacirca, en el departamento de Potosí, en diciembre de 1996, al menos 10 personas perdieron la vida en circunstancias controvertidas durante enfrentamientos con las fuerzas de seguridad; entre las víctimas figuraban un policía y nueve mineros y campesinos muertos.

En enero de 1997, la brigada parlamentaria potosina solicitó al plenario del Congreso que las autoridades el Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional, rindan un informe sobre los hechos de violencia generados en las mencionadas minas.

En febrero del mismo año, la Comisión de Derechos Humanos hizo una interpelación al Ministro de Gobierno y de la Presidencia con relación a la indemnización a los familiares de los ciudadanos muertos y heridos en las citadas localidades mineras. Las investigaciones para encontrar responsabilidades políticas y policiales nunca llegaron a concretarse.

---

130 Amnistía Internacional, Informe Anual, 1996, 1997, 1998, 1999. EDAI.

Caso Albarracín, 1997. En enero de 1997 fue secuestrado y torturado Waldo Albarracín, presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB). Según publicaciones de prensa, una probable causa de este hecho fue que Albarracín impulsó la investigación sobre el caso Amayapampa y Capacirca

La Comisión de Constitución del Parlamento, luego de las investigaciones respectivas, se pronunció por un juicio penal a un año de sucedido el hecho. Un informe por mayoría de la citada comisión instruyó la apertura de un sumario penal a los implicados en el secuestro; más tarde, la comisión presentó un informe donde se responsabiliza a cuatro policías y dos fiscales para su procesamiento. Sin embargo, a solicitud del MNR y de Willy Arriaza, Comandante de la Policía, los parlamentarios decidieron reconsiderar la resolución que solicitaba el procesamiento. Esta decisión enterró el caso.

Caso Chapare (1997). Un informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados sobre los conflictos en la zona del Chapare evidenció violación a garantías constitucionales y confirmó que la mayoría de las detenciones de dirigentes cocaleros y campesinos de base eran ilegales. Se comprobó, además, la militarización de la zona.

En base a este informe, la comisión realizó una interpelación a los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia cuyo único resultado fue la evidencia pública —a través del debate parlamentario difundido por la prensa— de la violación a garantías constitucionales y derechos humanos en el Chapare a causa de una errada política de lucha contra el narcotráfico[131].

En diciembre de 1997, por iniciativa de parlamentarios de Izquierda Unida (IU) se propuso un juicio de responsabilidades en contra de Carlos Sánchez Berzaín y Víctor Hugo Canelas, ex ministros de Gobierno, por violación flagrante de derechos humanos y violar las leyes de la república en el Chapare.

---

131 Informe Anual. H. Cámara de Diputados, 1997.

La propuesta acusatoria de la IU se basaba en el informe de la Comisión de Derechos Humanos de la anterior legislatura, presidida por Juan del Granado, declaraciones del médico del hospital de Shinaota, en el Chapare, testimonios sobre una masacre en la región y un cuadro estadístico de los campesinos cocaleros detenidos entre 1994 y 1997. La mayoría parlamentaria oficialista no dio curso al proceso.

Caso Abril y Septiembre de 2000. Debido a manifestaciones realizadas en contra de un proyecto gubernamental de gestión del agua, a las que después se sumaron otra reivindicaciones sociales, en abril del año 2000 se sucedieron varios hechos que reflejaron la brutalidad policial en la ciudad de Cochabamba.

Las movilizaciones sociales fueron respondidas con la declaración de un estado de sitio, el 8 de abril, y la detención de decenas de dirigentes sindicales y comunitarios. Las acciones policiales y militares de represión y de violencia excesiva, provocaron decenas de heridos y la muerte cinco personas.

En septiembre del mismo año, y esta vez a raíz de la protesta de campesinos en el altiplano, la acción de policías y militares tuvo saldos parecidos.

Estos hechos impulsaron a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados a redactar informes y recomendaciones, solicitar declaraciones de los altos mandos policiales y militares, y pedir prontitud en las investigaciones de la Fiscalía. Cinco años después de los hechos, esta labor congresal simplemente terminó en nada.

Dos instituciones que sí realizan labores efectivas sobre la defensa y promoción de los derechos humanos son la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB) y el Defensor del Pueblo[132] que inició sus actividades en 1998.

---

[132] Ley No. 1818. Art. 1. Naturaleza.- El Defensor del Pueblo es una Institución establecida por la Constitución Política del Estado para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector publico; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos.

En 1998, la APDHB realizó una encuesta de opinión pública sobre la Policía Nacional y los Derechos Humanos. Un 94% de encuestados, ante la pregunta de si creen que la Policía defiende sus derechos humanos, respondió que no; en otra pregunta referida a la imparcialidad y pericia técnica de la Policía Nacional, un 79% de los encuestados respondió que no creía que la institución tenía esos atributos; respecto del trato que los miembros de la entidad policial brindan al ciudadano, el 18% de los encuestados respondió marcando la casilla "abuso de autoridad", el 17% indicó "malos tratos", el 16% "discriminación social y racial" y el 13% "trato despectivo"; sólo el 9% de los encuestados señaló que recibe un "trato amable" de la Policía y un 24% no contestó.

La APDHB[133] ha señalado también, en base a denuncias e informes que procesa, que los dos principales ámbitos de violación a los derechos humanos en Bolivia son la lucha contra las drogas y las cárceles del país.

Por su parte, el Defensor del Pueblo, en los informes que presentó al Parlamento entre 1999 y 2002, ofrece datos preocupantes acerca la institución policial y el tema de los derechos humanos (Cuadro 6).

Cuadro 6
Porcentaje de denuncias a los derechos humanos en el Defensor del Pueblo por instituciones denunciadas

Fechas	Abril de 1999 a Marzo de 2000	Abril de 2000 a Marzo de 2001	Abril de 2001 a Marzo de 2002	Abril a diciembre de 2002
Instituciones más denunciadas	Policía 22%	Ministerios 30%	Ministerios 37%	Ministerios 32,5%
	Ministerios 18%	Policía 27%	Municipios 16,1%	Policías 17,5%
	Municipios 17%	Municipios 14%	Policía 13,3%	Prefecturas 13,5%

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo, 1999, 2000, 2001 y 2002.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

En esos informes, la Policía figura entre las instituciones más denunciadas por violación a los derechos humanos. Datos más

133 Informe Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, La Paz, 1998.

específicos del Defensor del Pueblo indican que las unidades policiales más comprometidas con estas violaciones son los Comandos Departamentales, la Policía Técnica Judicial, la Unidad Operativa de Tránsito, la FELCN y UMOPAR.

Por su parte, el Defensor del Pueblo ha identificado al Ministerio de Gobierno como uno de los despachos del Poder Ejecutivo que más denuncias en su contra recibe. Las principales quejas se refieren a la Dirección General de Régimen Penitenciario. Los derechos más vulnerados, en este caso, son: seguridad, dignidad y salud. Los(as) reclusos(as) se quejan de malos tratos, deficiente atención de servicios de salud, celdas de aislamiento y ausencia de debido proceso.

A consecuencia de que la Policía es una de las instituciones que más viola los derechos humanos, el Defensor del Pueblo ha realizado cursos de capacitación sobre el tema dirigidos a oficiales, suboficiales y clases de la Policía en las ciudades de Santa Cruz, La Paz y El Alto. Para esto, ha firmado un convenio de Cooperación Interinstitucional entre Defensor del Pueblo, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional en marzo de 2002.

En base a sus atribuciones señaladas en ley, entre 1998 y 2003, el Defensor del Pueblo ha remitido al Congreso nacional un conjunto de recomendaciones sobre violaciones de derechos humanos, individuales y colectivos. El Congreso no las ha considerado hasta la fecha.

En el ámbito internacional también se han presentado quejas sobre la forma en que los gobiernos manejan los temas de violación a los derechos humanos. Amnistía Internacional, a través de sus informes anuales, ha mostrado a Bolivia como un país donde las autoridades son indiferentes ante estos hechos.

Amnistía Internacional, cuando cita a Bolivia en sus informes, lo hace incorporando una larga lista de violación de los derechos de la personas. En esa lista suelen estar presentes reiteradamente la violación a derechos humanos en conflictos sociales, denuncias de torturas a sindicados de alzamiento armado (1989 y 1993), detención ilegal de dirigentes sindicales, violencia utilizada en la lucha contra la drogas, amenazas y agresiones a los defensores de los derechos

humanos, brutalidad policial en detenciones y degradantes condiciones de reclusión en prisiones y centros de detención[134].

En varias ocasiones, Amnistía Internacional envió cartas a los presidentes de la República para solicitar se lleven a cabo investigaciones sobre hechos puntuales de violación a los derechos humanos. La respuesta ha sido una sola: el silencio.

Este conjunto de hechos, condensados en cifras, nos ofrecen un panorama estremecedor: en 21 años de democracia y seis gobiernos sujetos a la Constitución Política del Estado han muerto más ciudadanos bolivianos que en ochos años de dictadura (Banzer y García Meza) (Cuadro 7). Y algo más: las políticas en materia de derechos humanos, en dictadura y en democracia, han variado muy poco, la impunidad es la norma con que se mide la democracia, excepto contadísimas excepciones.

Cuadro 7
Represión y fallecimientos en Dictadura y en Democracia
(1971-2003)

Gestión presidencial	Número de muertos
Hugo Banzer Suárez (1971-1978)	146
Luis García Meza (1980-1981)	100
Víctor Paz Estenssoro (1985-1989)	15
Jaime Paz Zamora (1989-1993)	30
Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)	48
Hugo Banzer Suárez (1997-2001)	28
Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002)	65
Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-febrero 2003)	191

Fuente: ASOFAMD y APDHB.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

134 Amnistía Internacional. Informe Anual, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

3.4. Corrupción e impunidad

Uno de los principales problemas que afronta el proceso de institucionalización democrática en Bolivia es el flagelo de la corrupción. Pese a todos los intentos de modernización que se han realizado para mejorar la eficiencia de las instituciones, el fenómeno de la corrupción no ha podido ser erradicado, al contrario, ha asentado sólidamente sus bases en varias instituciones, entre ellas la Policía Nacional.

El tema de corrupción policial abarca varios aspectos importantes. En primer lugar, es la expresión de una grave disfuncionalidad del sistema democrático; en segundo lugar, se puede inferir que esta disfuncionalidad es fruto de una baja adhesión al sistema democrático por parte de aquellos servidores públicos que creen ganar más con actos de corrupción que con su sujeción al marco normativo impuesto por la autoridad; finalmente, todo acto de corrupción se autoalimenta a sí mismo, pero también es causante del socavamiento de la misma democracia en la cual se reproduce.

Si entendemos por corrupción el abuso de autoridad en busca de beneficios personales, es decir, el ejercicio de un determinado poder de manera discrecional y sin ningún nivel de responsabilidad por las acciones realizadas, podemos concluir que la corrupción no es sólo el producto de una falta de ética de los funcionarios, sino el resultado de la falta de control y fiscalización por parte de las autoridades de gobierno en el respeto a normas legalmente constituidas.

En efecto, todo acto de corrupción transgrede el marco normativo que se establece dentro un Estado de derecho y una democracia. La corrupción policial, en este sentido, produce una paradoja particular: la Policía es la institución encargada de hacer respetar las leyes y, al mismo tiempo, es la que más transgrede las normas a través de hechos de corrupción. Este fenómeno genera un efecto perverso en la relación Estado-sociedad cuyo resultado más latente es la crisis de legitimidad.

En el caso de la Policía son tres los principales niveles de corrupción. El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos que se realizan

en la institución a través de ascensos, destinos, recaudaciones, compras, etc.; el segundo foco de corrupción es el nivel operativo, aquel donde la Policía mantiene una estrecha relación con la sociedad a través de su trabajo cotidiano en la prestación de servicios y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra para protagonizar actos de corrupción; el tercer escenario de la corrupción policial es el ámbito político que, por su envergadura, es el que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial.

Respecto de los tipos de corrupción policial, encontramos un abanico de prácticas corruptas por parte de la Policía que surge de la experiencia personal del ciudadano, de la memoria histórica y de las denuncias que presentan los medios de comunicación. Sin pretender realizar una taxonomía completa, nos referiremos a los principales. El primero de ellos es el soborno, donde el ciudadano ofrece dinero al policía para que éste viole su obligación o se haga de la "vista gorda"; se trata de un tipo de corrupción practicada profusamente por los efectivos de Tránsito, PTJ e Identificación, áreas policiales en las que el hábito de pagar para anular las irregularidades es una práctica común; nos referimos, básicamente, a trámites de brevet, carnet de identidad, rosetas de inspección, multas de tránsito, etc.

Otro tipo de corrupción en la Policía es la extorsión. Este acto de corrupción se produce cuando el ciudadano se ve obligado a pagar a los efectivos policiales para que éstos cumplan su obligación; su práctica es común especialmente en el sistema penitenciario donde los presos tienen que pagar a los guardias de seguridad para mantener ciertos "privilegios" al interior de las cárceles; se produce también en la repartición policial de Identificación donde el ciudadano tiene que pagar al policía para agilizar su trámite; en la PTJ, donde los denunciantes pagan a los policías hasta los pasajes para cubrir el proceso de diligencias judiciales; y también en Tránsito, donde la tramitación de un brevet tarda menos tiempo dependiendo de cuánto se paga al guardia encargado.

Los denominados "arreglos" son también un tipo de corrupción generalizado que convierte a policías y ciudadanos en cómplices

bajo el objetivo de obtener beneficios mutuos. En Bolivia se han conocido varios casos en los que policías y delincuentes trabajan conjuntamente en la planificación y ejecución de delitos para luego repartirse el botín; el caso de las famosas "pildoritas" y el robo a un librecambista en La Paz en complicidad con dos oficiales de la PTJ[135] ejemplifican este tipo de corrupción, pero, sin duda alguna, el más emblemático ha sido el sonado caso Prosegur en el que un coronel, Blas Valencia, y un capitán, Freddy Cáceres, en complicidad con delincuentes bolivianos y peruanos, planificaron uno de los asaltos más grandes en la historia del país, en diciembre de 2001.

La malversación de fondos públicos es otra forma de corrupción dentro la institución policial. Un ejemplo de ello es la auditoria que realizó la Contraloría en diciembre de 2003 en la que se sindica a tres ex comandantes de la Policía por haber realizado pagos excesivos y no reglamentados por un monto de 20 millones de bolivianos[136]; o el manejo discrecional durante casi 20 años de los recursos de los Batallones de Seguridad Física Privada[137].

Finalmente, mencionamos dos tipos de corrupción que se convirtieron, en democracia, en las principales amenazas al orden constitucional. Estos son la impunidad y el clientelismo, ambos practicados principalmente por los mandos superiores de la institución policial y expresados en el siguiente dato: de los 20 comandantes generales de la Policía que ejercieron ese cargo en el periodo democrático entre 1982 y 2002, una gran mayoría estuvo involucrado en casos de corrupción de distinto tipo, ya sea por vínculos con el narcotráfico, malversación de fondos, encubrimiento, ítems "fantasmas" o ascensos ilegales. Lo característico de estos casos de corrupción es que todos los acusados gozaron de impunidad —ninguno fue procesado y sentenciado— y todos fueron fruto del clientelismo que articuló a la Policía con el sistema político bajo formas prebendales de relacionamiento.

---

135 La Razón, 24/11/2002 y 14/03/2003.

136 Los comandantes implicados son Ivar Narváez, José Luis Medina y Roberto Pérez Tellería (La Prensa, 03/12/2002 y 19/05/2003).

137 La Prensa, 6-9/05/2003; La Razón, 06/05/2003.

Durante el periodo democrático se pueden identificar patrones y actos de corrupción policial por gobierno. El recuento empieza con aquellos casos en los que estuvieron involucrados los comandantes de la Policía (Cuadro 8).

Cuadro 8
Corrupción en el Comando General de la Policía Nacional
(1989-2001)

Año	Autoridad	Denuncia
1989-1991	Gral. Felipe Carvajal	El diario estadounidense *Miami Herald* denunció durante la semana del 5 al 12 de marzo de 1991 que el Comandante General de la Policía, Gral. Carvajal Badani, y el entonces Ministro del interior, Guillermo Capobianco, estaban involucrados en la protección al narcotráfico. La denuncia tenía el respaldo de varios informes de la Embajada de Estados Unidos en Bolivia. El tema provocó el alejamiento de Carvajal. Un día después de su renuncia, en el Comando General de la Policía se informó que la misión diplomática estadounidense presionó para pedir su retiro. Poco después, el 15 de marzo de 1991, el ministro Capobianco renunció.
1991-1993	Gral. Jaime Céspedes Barrientos	El Gral. Céspedes asumió el cargo el 12 de marzo de 1991. A principios de diciembre de 1992, el ex Capitán Waldo Panoso acusó a Céspedes de encubrir a narcotraficantes implicados en el caso La Florida, cuando Céspedes se desempeñaba como Jefe en la institución en Cochabamba. Céspedes dejó el cargo el 11 de enero de 1993. Luego, el ex comandante fue recluido en la cárcel de San Pedro por el caso de la compra supuestamente irregular de 60 lotes de terrenos. El caso espera el dictamen de sentencia en el juzgado 1° de Partido en lo Penal.
1993	Gral. Luis Prieto Quiroz	Responsabilidad en el caso de los ítems "fantasmas".
1994	Gral. Luis Rocha Martínez	Sobre Rocha pesan denuncias de malos manejos económicos que llegaron hasta la Contraloría de la República, aunque sin mayores consecuencias.
1998-1999	Gral. Ivar Narváez	Acusado de malversación de cuatro millones de dólares utilizados para la compra de muebles y regalos suntuosos con fondos de la Mutual de Seguro Policial (Musepol). Esta acusación comprometió al coronel Freddy Zabala, encargado del manejo de Musepol. Narváez y Zabala, finalmente se reconciliaron y protagonizaron el denominado "abrazo de compadres", hecho que produjo el fin de la gestión de Narváez, el 7 de mayo de 1999.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 8 *(Continuación)*
Corrupción en el Comando General de la Policía Nacional
(1989-2001)

Año	Autoridad	Denuncia
1999	Gral. José Luis Medina	A espaldas del entonces Ministro de Gobierno, Walter Guiteras, Medina decidió reincorporar a 172 jefes y oficiales dados de baja por “burros y corruptos”. El Ejecutivo le pidió su renuncia. Medina fue acusado de extorsión al Cnl. Blas Valencia, protagonista principal del atraco a la remesa de Prosegur en diciembre de 2001, de la estafa a CONAVIPOL y de la supuesta adquisición fraudulenta de terrenos en la zona de Següencoma.
2001	Gral. Walter Osinaga	Asumió el mando policial en marzo de 2001. El Gral. Hugo Lora dijo, según publicaciones de prensa, que su nombramiento violaba la institucionalidad porque Osinaga era el quinto en la jerarquía policial. Osinaga, por otra parte, reconoció que sabía que Blas Valencia iba a cometer un atraco a una agencia bancaria de Miraflores, y no hizo nada.
2001	Gral. Walter Carrasco	Carrasco tomó el mando policial el 5 de enero de 2002, prometió eliminar los cupos y las recaudaciones ilegales. Sin embargo, al inicio de su gestión tuvo que responder a las acusaciones del cabecilla de una banda de asaltantes, el ex coronel Blas Valencia, por una supuesta extorsión a este último para que mantenga su cargo en la Patrulla Caminera de Santa Cruz, donde el ex Comandante era Jefe Departamental. Una semana antes del relevo de Carrasco, la Contraloría encontró irregularidades en el destino de 20 millones de bolivianos en el periodo de enero de 1999 a junio de 2002, hecho que lo implicaba junto a otros tres generales.

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

Siguiendo con el recuento, durante el gobierno de Hernán Siles Zuazo menudearon las denuncias sobre vínculos entre policías y narcotraficantes (Cuadro 9). Dicho gobierno heredó una pesada carga de los gobiernos dictatoriales, especialmente de la gestión de García Meza, quien organizó una de las redes de corrupción más grandes que, por supuesto, involucraron a varios niveles de la Policía Nacional.

Cuadro 9
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1983-1985), Gobierno de Hernán Siles Zuazo

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Narcotráfico	Tcnl. Camacho se someterá a la justicia boliviana voluntariamente para ser juzgado por el delito de narcotráfico.	Presencia 12/5/83
Narcotráfico	Miembros de la división de narcóticos de la Policía habrían recibido 35 mil dólares para permitir el tráfico de 300 kilos de cocaína en la ciudad de Cochabamba.	Hoy 31/07/84
Narcotráfico	Se investiga la participación de los efectivos de la Policía comprometidos con el narcotráfico y otros delitos, de acuerdo a declaraciones formuladas por el Comandante de la Policía boliviana.	El Diario 22/14/85

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

En el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, las denuncias de corrupción en contra de la Policía se extendieron a otros ámbitos. Además del narcotráfico, se denunciaron delitos de robo, malos manejos económicos y extorsión (Cuadro 10).

Cuadro 10
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1985-1987), Gobierno de Víctor Paz Estenssoro

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Narcotráfico	Se investiga la participación de los efectivos de la Policía comprometidos con el narcotráfico y otros delitos, de acuerdo a declaraciones formuladas por el Comandante de la Policía Boliviana.	El Diario 22/11/85
Narcotráfico	La Policía Boliviana dispuso la baja ignominiosa de los oficiales Eligio Cuellar Brun y Juan Luis Rocabado Zabala, por su participación comprobada en la elaboración de cocaína en la localidad de Arapata.	Hoy 29/11/85
Extorsión	Una grave denuncia formuló el Fiscal del Distrito del Beni, Hugo Ortega Oyola, contra funcionarios policiales y jefes de algunas reparticiones de la referida Institución a quienes acusó de violar las leyes y exaccionar a la ciudadanía sancionando económicamente a denunciantes y denunciados para que resulte provechosa la investigación policial.	Hoy 29/11/85

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 10 *(Continuación)*
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1985-1987), Gobierno de Víctor Paz Estenssoro

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Robo	Dieron de baja a dos policías de la unidad de Tránsito por estar involucrados en la adquisición de vehículos oficiales robados y adulterados por una banda de delincuentes descubierta recientemente.	Hoy 26/08/87
Narcotráfico	Los Jefes de Inteligencia y de Recaudaciones del Ministerio del Interior, en la gestión de Fernando Barthelemy, son algunos de los que protegieron al narcotráfico y participaron activamente dentro de este sub-mundo delincuencial.	Hoy 03/02/88

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

El Gobierno de Jaime Paz Zamora presentó una amplia gama de hechos de corrupción dentro de la Policía. Tanto sus ministros de Gobierno como sus comandantes de Policía se vieron implicados en casos que, a partir de esta gestión, se conocieron como "narcovínculos" (Cuadro 11).

Cuadro 11
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1989-1993), Gobierno de Jaime Paz Zamora

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Malos manejos de fondos	El Coronel Atilio Bustos, Comandante de la Policía Departamental, ha sido suspendido por el Comando General de esa Institución y puesto a disposición del Tribunal Disciplinario Superior, debido a malos manejos económicos.	El Diario 06/08/89
Narcotráfico	El juzgado de partido en sustancias controladas abrió causa penal contra el Comandante de Policía de Guayaramerín por el delito de excarcelación de un narcotraficante y lo declaró rebelde por no haberse presentado ante el tribunal.	Presencia 08/09/89
Narcotráfico	Los tres oficiales involucrados en la liberación del narcotraficante Ezequiel "Martillo" Chávez serán procesados en la justicia ordinaria, toda vez que la documentación fue pasada ayer por el Ministerio Público a esa instancia, según informaron autoridades.	Hoy 26/01/90

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 11 *(Continuación)*
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1989-1993), Gobierno de Jaime Paz Zamora

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Robo	Cuatro Policías, dos de ellos jefes, fueron dados de baja de la Policía Nacional, acusados de encubrimiento, beneficio propio y de haberse apropiado de más de 1.000 gramos de oro en joyas que fueron sustraídas por un antisocial de una céntrica joyería de esta capital.	Hoy 01/05/90
Secuestro	El Coronel de Policías Nicolás Anaya y el My. Gonzalo Barba, participaron en forma directa en el secuestro y posterior intento de deportación de una ciudadana boliviano-canadiense.	El Diario 19/09/90
Estelionato	El Comandante de la Policía, Felipe Carvajal, fue denunciado ante el Presidente de la República, Lic. Jaime Paz Zamora, de estar cometiendo delito de estelionato al adjudicar terrenos que le son ajenos.	El Diario 06/07/91
Sueldos fantasmas	En medio de la reaparición del escándalo de los "sueldos fantasmas" en su institución, el comandante de la Policía Luis Prieto afirmó ayer que su responsabilidad en el caso concluyó con la identificación de los presuntos responsables y su derivación al Ministerio Público.	Presencia 03/04/93

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

El primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, si bien no registró tantas denuncias sobre vínculos de la Policía con el narcotráfico como su antecesor, sí se conocieron otro tipo de delitos: ítems "fantasmas", encubrimiento, cobros ilegales y otros (Cuadro 12).

Cuadro 12
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1993-1997), Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Ítems fantasmas	El Tribunal Disciplinario Superior de la Policía instruyó el "retiro indefinido" de la institución de cuatro oficiales acusados de estar involucrados en el caso de los "ítems fantasmas". Los acusados serán procesados en la justicia ordinaria por la comisión de delitos de falsedad material en el cobro de papeletas de pago.	El Diario 15/09/93

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 12 *(Continuación)*
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1993-1997), Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Involucrados con García Meza	Los mandos medios de la Policía Nacional se encuentran descontentos por la reciente nominación de autoridades de la institución del orden por estar directamente involucradas en el régimen garciamezista. Fuentes oficiales de la Policía Nacional informaron que volvió al mando el entorno de Luis Arce Gómez, ex ministro del Interior del Gral. Luis García Meza.	El Diario 03/10/93
Tráfico de armas	El ex subcomandante de la Policía Nacional, Gral. (r) Alfonso Rengel Torrico, desmintió su implicación y rechazó versiones en su contra en el caso del tráfico de armas, asegurando que nunca tuvo nexos para adquirir armamento, básicamente por falta de presupuesto en la institución policial.	El Diario 26/10/94
Extorsión	El Comando General de la Policía dispuso la suspensión de oficiales de la Dirección Contra el Robo de Vehículos (DIROVE) de Santa Cruz por denuncias sobre el cobro de recompensas para la devolución de vehículos recuperados por esta unidad de la institución del orden, informó el Ministro de Gobierno. La denuncia sobre este cobro ilegal se efectuó en Santa cruz por Roberto Ferreira.	Presencia 08/05/96

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

Durante la gestión de Hugo Banzer Suárez, las denuncias de corrupción policial se mantuvieron como en los anteriores gobiernos: narcotráfico, extorsión, encubrimiento, loteamiento de terrenos, malversación de fondos y sobornos (Cuadro 13).

Cuadro 13
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1997-2001), Gobierno de Hugo Banzer Suárez

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Narco encubrimiento	La *Drug Enforcement Administration*, DEA, de la embajada de los Estados Unidos en Bolivia, y la Policía antidrogas boliviana, FELCN, responderán este miércoles a las graves acusaciones de supuesto encubrimiento al narcotráfico realizado por un recluso paraguayo, según se informó en fuentes de Gobierno. De acuerdo a una versión de un diario Paraguayo "Noticias", el reo paraguayo Mario Ladislao Suárez Rojas está preso en la cárcel de Palmasola de Santa Cruz por delitos contra la Ley 1008.	El Diario 18/03/98
Cobro irregular	En la ventanilla de venta de valores para la cédula de identidad siguen cobrando un peso demás, la papeleta valorada cuesta 13Bs y el funcionario lo vende en 14Bs. El Director Departamental de Fiscalización y Recaudación de la Policía, Miguel Rojas, dijo desconocer el hecho y se comprometió a investigar	El Deber 02/12/98
Falsificación	Dos policías, Fabricio Ormachea Aliaga y Rubén Esquivel (del servicio pasivo), junto a otras 12 personas, entre ellas un brasileño, están implicados en el caso de falsificación de pólizas que investiga la jueza sexta de instrucción en lo Penal Betty Yañiquez.	Última Hora 08/04/99
Estafa	Los policías implicados en una estafa en la urbanización de Següencoma acusaron a tres de sus camaradas de ser responsables de una tramoya que sería avalada por el Ministro de Gobierno, Walter Guiteras. Denunciaron, además, que detrás de todo el problema hay interés de loteadores. El Teniente Coronel Alex Arteaga Cabrera, acusado de ser uno de los responsables de la estafa, emplazó a Guiteras a probar sus acusaciones.	Los Tiempos 15/01/00
Extorsión	"No pueden echarme, yo he pagado para ingresar a esta unidad". Así, con esa denuncia, fue sorprendido el nuevo Comandante de la Unidad de Seguridad Física Privada de El Alto, coronel Jorge Espinoza, cuando decidió echar de la Policía a dos policías "ineficientes".	La Razón 12/03/00
Complicidad delincuencial	Al menos ocho atracadores tomaron $us750.000.- de los cuales terminaron llevándose $us400.000.-; dos de los tres policías que vigilaban la remesa de Prosegur murieron; los cabecillas de la banda de asaltantes son Blas Valencia, Coronel de la Policía, y Freddy Cáceres, capitán.	"30 días" CEDIB, diciembre 2001

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 13 *(Continuación)*
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (1997-2001), Gobierno de Hugo Banzer Suárez

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Encubri- miento	Jefes y oficiales que pidieron reserva sobre su identidad, exigieron ayer la destitución del Comandante de la policía, Gral. Roberto Pérez Tellería, y del Comandante del Distrito Policial Número 4, Antonio Barriga, por haber incurrido ambos en el delito de encubrimiento y el segundo por complicidad en la desaparición de los informes que delatan al Ministro de la Presidencia, Walter Guiteras, como autor de una agresión a su esposa.	Última Hora 10/01/01

Fuente: Medios de prensa: La Razón, La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

Finalmente, durante el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada destacaron las denuncias de corrupción contra la Policía especialmente relacionadas con la malversación de fondos institucionales y extorsiones (Cuadro 14).

Cuadro 14
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (2002-2003), Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Cobros indebidos y negligencia	Existen indicios de que cobros indebidos, negligencia en la investigación, pérdida de expedientes, amenazas de muerte, maltrato a víctimas, imputados y testigos y otras irregularidades suceden en la Policía Técnica Judicial (PTJ). Estas denuncias fueron conocidas dentro del proceso interno que se sigue a tres fiscales de la División Personas por supuestos malos tratos a los policías e investigadores de esa unidad; esos tres fiscales son: Nancy Romero, Nildy Aguado y Mercedes Solís.	La Prensa 19/11/02

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 14 *(Continuación)*
Corrupción en la lucha contra el narcotráfico (2002-2003), Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

Tipo de delito	Descripción	Fuente
Cobros indebidos y negligencia	Varios efectivos de Tránsito ofrecen rosetas de control técnico en Bs10.- a los taxistas en plena calle Ravelo de la ciudad de Sucre. Lo hacen sin la correspondiente revisión técnica. Según el Director de Tránsito, el ingreso por el control técnico de vehículos llega a sólo Bs6.000.-, lo que significaría que algunos efectivos de esa repartición sustraen el autoadhesivo o hacen imprimir otros parecidos para venderlos de forma clandestina.	La Razón 05/09/2002
Malversación	Un dictamen de la Contraloría General de la República halló responsabilidad civil por 20 millones de bolivianos sobre el Comandante de la Policía Nacional, tres ex jefes policiales y otros oficiales quienes deberán devolver esa suma en un plazo de 10 días bajo conminatoria de iniciarles la acción legal correspondiente.	La Razón 30/11/2002
Malversación	La raíz de la corrupción en los batallones de Seguridad Física Privada de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Tarija Oruro y Chuquisaca se explica porque el Comandante Nacional de la Policía no cuenta con una política definida respecto a la contratación y pago de sueldos al personal. Se trata de una unidad que genera más de dos millones de bolivianos de ingresos mensuales, sin ganancia alguna para la Policía y con una deuda que supera los 800.000 bolivianos con el Comando General.	La Prensa 09/05/2003

Fuente: Medios de prensa: La Razón y La Prensa.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia: una política institucional pendiente*.

Todos estos datos nos permiten construir un parámetro de evaluación del crecimiento de la corrupción dentro de la Policía. Un análisis del tipo de corrupción en democracia nos permite apreciar que los mecanismos, ámbitos y técnicas de corrupción se fueron ampliando con los años. Si bien las denuncias relacionadas al narcotráfico se hicieron menos intensas desde el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada para adelante, durante los últimos años surgieron otras prácticas corruptas que ensombrecieron aún más la institución policial.

La malversación de fondos, la complicidad con delincuentes y las constantes extorsiones policiales se convirtieron, en los últimos

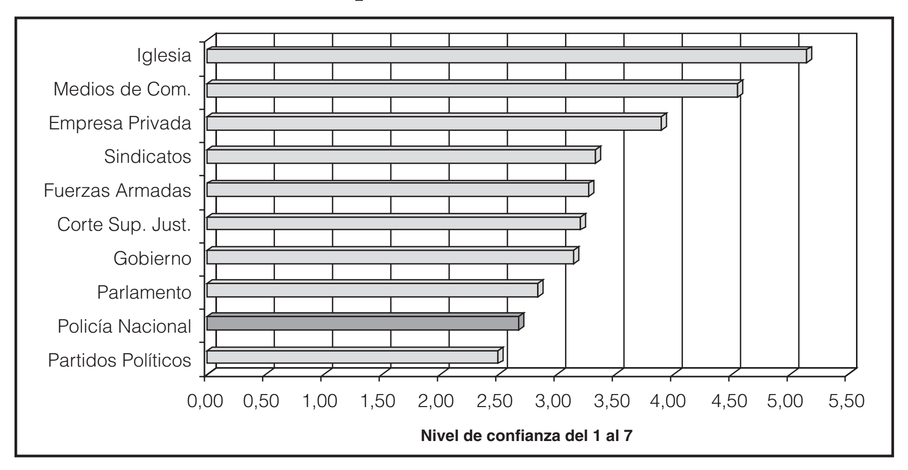
años, en los tipos de corrupción más practicados por la Policía. Sus efectos, por cierto, dañan la seguridad, la calidad de servicio ciudadano y su legitimidad institucional.

Debe señalarse, sin embargo, que la corrupción policial no es un efecto aislado y sin causas aparentes, es producto de una serie de factores que contribuyen a agudizar el problema. Mencionamos los más importantes y sus consecuencias: los bajos sueldos, que incitan al policía a obtener recursos extraoficiales; la rotación constante de los mandos policiales, cuya consecuencia es una suerte de irresponsabilidad y usufructo inmediato de recursos; la ausencia de control y fiscalización efectiva por parte del gobierno, que reproduce la lógica de lealtades informales; la burocratización de trámites, mecanismo que alienta al ciudadano a pagar por su celeridad; y, finalmente, aquellos mecanismos no institucionales de destinos, ascensos y salarios que advierten sobre el desorden organizacional y el agotamiento de una cultura de encubrimiento e impunidad corporativa preocupante.

La suma de todo lo anterior, en tanto niveles, tipos y factores de corrupción, tiene efectos perversos sobre el sistema democrático y el Estado de derecho, reproduce lo que aquí hemos calificado como "paradoja democrática", es decir, el hecho de que la Policía, la institución creada para hacer cumplir las leyes, se convierta la primera en violarlas constantemente. Este fenómeno no sólo que provoca el resquebrajamiento del orden constitucional que se expresa nítidamente en la crisis de legitimidad de la institución policial, sino de todo el sistema democrático.

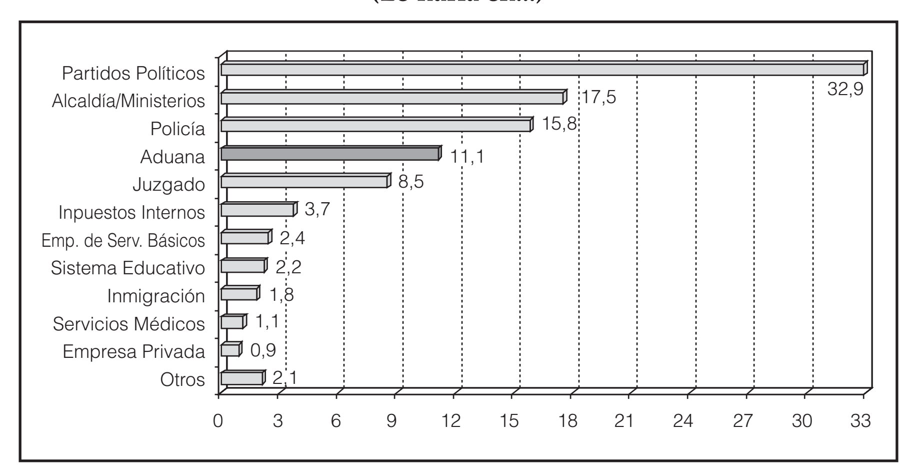
Por otra parte, la percepción ciudadana respecto a la institución policial es uno de los principales referentes para evaluar su conducta en democracia. Según varias encuestas de opinión sobre confianza institucional realizadas entre 1997 y 2002 (Encuestas&Estudios), la Policía obtiene el penúltimo lugar, antecedida por los partidos políticos (Gráfico 2). La institución del orden se encuentra entre las instituciones más corruptas del país (Gráfico 3) y los principales "nichos de corrupción" identificados son: la PTJ, Tránsito, Migración, Policía Caminera, DIPROVE y, recientemente, los Batallones de Seguridad Física Privada.

Gráfico 2
Bolivia: Confianza pública en las instituciones
(En promedio 1990-2002)



Fuente: *Voice of the People*. Encuesta & Estudios No. 89. Red Gallup International. 2002.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. P*olicía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Gráfico 3
Bolivia: Institución en la que usted eliminaría la corrupción. 2002
(Lo haría en...)



Fuente: *Voice of the People*. Encuesta & Estudios No. 89. Red Gallup International. 2002.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Finalmente, el análisis de la información presentada nos señala que la tolerancia del sistema político es el principal catalizador de la corrupción policial. Mientras éste no sea capaz de saldar sus cuentas con la democracia a través de acciones objetivas que fortalezcan su capacidad de control y fiscalización y reduzcan el margen de discrecionalidad que arbitrariamente se ha atribuido la Policía, los cambios esperados en la institución del orden sólo serán ficticios deseos de consolidación democrática.

CAPÍTULO TRES

El modelo policial boliviano

1. Policía y seguridad ciudadana

Conviene señalar aquí, en el inicio de este Capítulo, que en este estudio entendemos el concepto de seguridad ciudadana como el grado de protección que el Estado brinda a sus habitantes frente a riesgos y amenazas, pero nos parece aún más importante, entender la seguridad ciudadana como la protección estatal a la naturaleza de los bienes amenazados, a cómo estos pueden ser vulnerados y a la naturaleza de los mecanismos de protección considerados válidos y aceptables[1].

Durante la última década, los altos índices de criminalidad en Bolivia han originado un estado de alerta en el ámbito nacional. El crecimiento de las tasas de delincuencia, junto a un contexto económico y sociopolítico preocupante, incorporan insistentemente demandas en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana en la agenda político-nacional.

La inseguridad en Bolivia, como en tantos otros países, es el resultado de múltiples factores externos e internos. Entre los primeros debe considerarse el proceso mundial de interdependencia que además de abrir las puertas a nuevos conocimientos e intercambios políticos, económicos y culturales, también globaliza el crimen e introduce y renueva constantemente sus métodos y técnicas.

---

[1] *Seguridad Ciudadana. Cambios necesarios*. Comisión Andina de Juristas CAJ, Lima, 1999.

La transnacionalización del crimen organizado alcanza a todos los rincones del planeta y coloca a la violencia como el común denominador de los espacios sociales en que se relacionan los ciudadanos. Temas como el narcotráfico y el terrorismo han invadido la agenda internacional y propiciado una política represiva que promueve, al mismo tiempo, nuevos factores de violencia dentro de los países.

En el caso de Bolivia, el impacto de la transnacionalización del crimen organizado y las redes domésticas de la delincuencia común han colocado a la Policía Nacional en una situación de inermidad dramática, mucho más aún cuando la institución del orden todavía se mueve en medio de un modelo de trabajo ya agotado en gran parte de los países de la región.

Los factores internos que originan la inseguridad en nuestro país y contribuyen al incremento de los índices de criminalidad son, básicamente, económicos, sociopolíticos e institucionales, pero especialmente el tipo de organización policial con el que se cuenta.

Respecto de los factores económicos, Bolivia no ha podido revertir las condiciones de pobreza y desigualdad en el periodo democrático vigente. Desde 1985, año en el que se implementó el Programa de Ajuste Estructural, después de un agudo proceso de inflación, las tasas de crecimiento promedio no han superado el tres por ciento anual. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[2], Bolivia se encuentra entre los países más pobres de América Latina: en 1999 la pobreza afectaba al 63% de la población, una cifra muy superior al promedio de la región que llegaba al 36% (Gráfico 4).

A su vez, el Informe de Desarrollo Humano del año 2002 ubica a Bolivia en el puesto 114 entre 173 países del mundo, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,653. La desocupación en el país, en ese mismo año, alcanza también índices preocupantes: 8,5% según el Instituto Nacional de Estadística (INE)[3] y 13,5% según el Centro

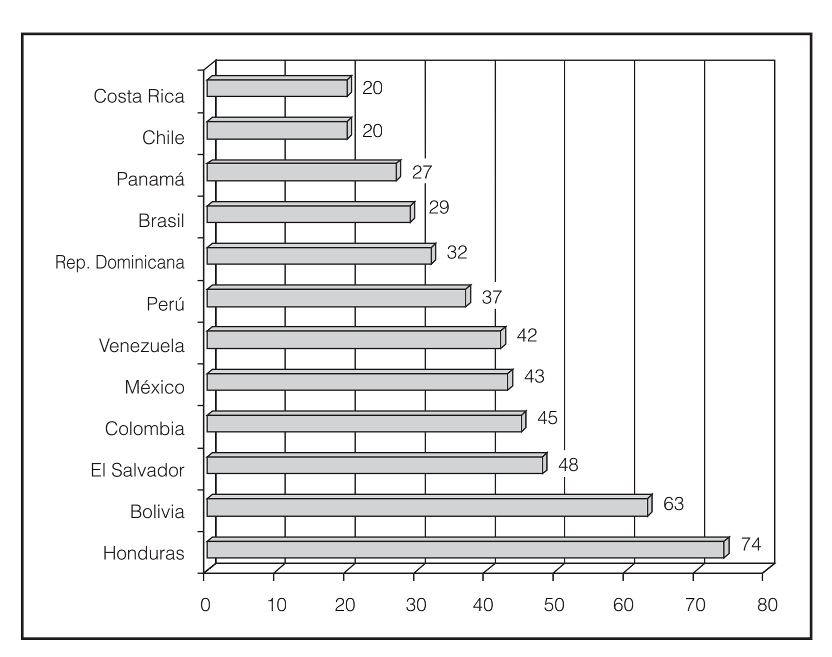
---

2 Anuario Estadístico 1999, CEPAL.

3 Instituto Nacional de Estadística, porcentaje a Noviembre de 2001. www.ine.gov.bo (23/07/03).

de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). A ello se suma el tema del subempleo: según cálculos de 2001, sobre una población con empleo que llegaba al 60,56% en ese periodo, un 32,75% de ese porcentaje se encontraba trabajando en condiciones de subempleo[4]. La crisis económica, además, se ve agravada por el crecimiento demográfico: el censo del año 2001 registró una población de 8.274.325 habitantes, un 62% el área urbana y el 38% en el área rural. En el mismo plano, los índices de migración campo-ciudad han promovido mayores niveles de desocupación, crecimiento de la delincuencia y la reducción de las condiciones de seguridad de los ciudadanos.

Gráfico 4
América Latina: Incidencia de pobreza a fines de los años 90
(en porcentajes)



Fuente: EBRP (2001) en base a datos de la CEPAL y UDAPE-INE.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

---

4 Instituto Nacional de Estadística, porcentaje a Noviembre de 2001. www.ine.gov.bo (23/07/03).

Los conflictos sociales, a su vez, además de ser la expresión más objetiva de la crisis económica, han problematizado el panorama. En 20 años de democracia se han producido 148 muertos a raíz de los conflictos sociales[5], una cifra verdaderamente alarmante que demuestra el nivel de violencia ejercido en Bolivia. En ese marco, la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los principales temas de la agenda gubernamental en los últimos años.

Las cifras sobre seguridad en Bolivia son elocuentes. Nuestro país registra una tasa de homicidios de 16 personas por cada 100 mil habitantes, un dato que nos ubica como el tercer país más violento del área andina, después de Colombia, que ocupa el primer lugar con 65 homicidios por cada 100 mil habitantes, y de Venezuela, que registra 22 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Los datos globales nos indican que el área Andina se ha convertido en la región más violenta del mundo: el indicador de homicidios a nivel mundial es de nueve homicidios por cada 100 mil habitantes, y nuestra región registra una tasa de 51,9 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1994 (Cuadro 15). En base a estos datos, un experto ecuatoriano ha señalado que "Bolivia tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos de la región por ser pluriétnico, por tener menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y por constituirse en una zona donde opera el narcotráfico[6]".

Un importante estudio del Defensor del Pueblo sobre el tema muestra datos no menos alarmantes[7]. Según ese estudio, durante la década de los años 90 la delincuencia creció sostenidamente en Bolivia: de 528 delitos por cada cien mil habitantes, en 1990, a 1.809 por cada cien mil habitantes en el 2001, es decir que en 11 años, el incremento de la delincuencia fue de 360%.

---

5 La Razón, 31/01/2003.

6 Fernando Carrión, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Socales (FLACSO) de Ecuador y consultor internacional durante su participación en el Seminario Internacional sobre "Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina, 4 y 5 de septiembre de 2003".

7 Hacia una Política de Seguridad Ciudadana Democrática. Propuesta del Defensor del Pueblo, La Paz, octubre, 2002.

Cuadro 15
América Latina: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes
(1984 y 1994)

Regiones	1984	1994
América Central	17,5	21,1
Caribe Latino	17,5	—
Área andina	25,2	51,9
Caribe inglés	5,2	8,7
Cono sur	5,4	6,2

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1998.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

En ese mismo sentido, si se agrupan delitos comunes, faltas y contravenciones, sucesos policiales y casos de auxilio, registrados todos por la Policía Nacional, encontramos que entre 1995 y 2001, en siete años, la evolución de la criminalidad y la delincuencia en Bolivia creció más de dos veces: de 139.960 casos en 1995 a 298.602 en 2001 (Cuadro 16).

Cuadro 16
Bolivia: Evolución de la delincuencia y la criminalidad
(1995-2001)

Descripción	Gestión						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total General	**139.690**	**241.474**	**164.093**	**201.523**	**162.276**	**209.218**	**298.602**
Delitos comunes[8]	63.529	138.246	84.331	75.944	56.181	67.052	149.663
Faltas y contravenciones	58.776	78.779	57.183	90.044	82.118	104.903	110.908
Sucesos policiales	1.293	1.930	1.144	1.561	1.496	1.626	1.660
Casos de auxilio	16.092	22.519	21.435	33.974	22.481	35.637	36.371

Fuente: INE-Policía Nacional-Defensor del Pueblo.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

---

8 Según el INE, se consideran delitos comunes a los cometidos contra la seguridad del Estado, propiedad, vida e integridad corporal, buenas costumbres, honor, libertad, familia, fe pública, seguridad común, función pública, judicial y contra la economía nacional, industria y comercio (Cfr. Estadísticas policiales e INE, 1995-2000).

Otro dato relevante bajo el mismo signo: la suma de robos y hurtos en Bolivia, entre 1995 y 2001, arroja la cifra de 20.829 como promedio anual (Cuadro 17), lo que implica que en el país se cometerían 1.735 delitos de robo y hurto por mes, 58 por día y 2,4 por hora[9]. Son cifras significativas, más aún si se toma en cuenta que sólo el 18% de la población denuncia este tipo de hechos ilícitos[10].

Cuadro 17
Evolución de denuncias de robo, por departamento y país
(1995-2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Total	**11.351**	**43.652**	**28.206**	**12.984**	**6.871**	**8.774**	**33.968**	**20.829**
Chuquisaca	340	986	486	308	78	108	143	350
La Paz	4.464	21.059	13.113	4.488	2.137	2.376	19.653	9.613
Cochabamba	468	9.496	5.829	2.144	749	1.742	4.609	3.577
Oruro	606	1.367	900	1.085	336	472	786	793
Potosí	403	1.690	982	221	372	414	518	657
Tarija	586	301	283	272	221	322	476	352
Santa Cruz	3.474	7.289	5.434	3.918	2.702	2.998	7.346	4.737
Beni	469	896	870	317	158	166	218	442
Pando	541	568	309	231	118	176	219	309

Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia : una política institucional pendiente*.

Si nos referimos a los delitos asociados al robo de vehículos entre 1995 y 2000 (Cuadro 18), encontramos que el incremento de este tipo de delito, en seis años, creció en un 178%. Esta cifra se eleva drásticamente si se consulta fuentes informales, como las encuestas de criminalidad que arrojan un crecimiento de 422% en el caso de robo de vehículos, y 335% en el caso de robos parciales[11] (Cuadro 19).

9 *Ibíd.* pág, 36.

10 Delincuencia y Criminalidad. Así piensan los bolivianos, No. 76, agosto 2001. Encuestas & Estudios, La Paz, Vol. III, sep, 2001.

11 *Ibíd.*

En general, el crecimiento de los delitos alrededor del parque automotor es uno de los más altos en el país. Según datos del Defensor del Pueblo, este tipo de delito forma parte de las redes de crimen internacional vinculadas a circuitos de tráfico de drogas y armas.

Cuadro 18
Casos policiales de tránsito
(1995-2000)

Descripción	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	**22.853**	**29.503**	**27.661**	**24.773**	**48.494**	**42.547**
Delitos de Tránsito	**4.333**	**4.473**	**4.649**	**4.841**	**5.285**	**6.210**
Robo de vehículos	1.227	1.561	2.021	2.351	3.030	3.418
Robo de accesorios	2.770	2.522	2.275	1.234	1.450	1.752
Robo de herramientas	273	288	279	1.072	643	845
Rapto en vehículos	2	29	22	143	53	62
Alteración o falsificación de licencias	14	14	16	5	45	80
Uso de placas alteradas	47	59	36	36	64	53
Hechos de Tránsito	**7.578**	**12.133**	**10.916**	**11.020**	**24.387**	**22.955**
Atropellos	923	1.962	1.514	1.635	2.943	3.557
Colisiones	3.500	5.982	4.426	4.441	13.100	12.034
Choque a objeto fijo	2.855	3.530	3.087	3.656	7.089	6.297
Vuelcos	117	241	137	287	617	423
Embarrancamientos	36	113	116	202	318	271
Caída de personas	136	277	147	216	255	195
Incendio de vehículos	7	28	98	68	34	46
Choque a vehículo detenido	4	0	1.391	515	31	132
Infracciones de Tránsito	**10.942**	**12.897**	**12.096**	**8.912**	**18.822**	**13.382**
Contra la integridad y salud	2.546	3.200	1.730	2.338	4.813	3.391
Infracción de circulación de conducción	2.917	2.337	3.418	2.532	6.006	3.297
Disposiciones reglamentarias	2.268	2.298	1.337	1.182	2.999	3.176
Infracción de omisión	1.641	1.738	2.616	897	2.736	1.751
Ocasionar daños a la propiedad	1.570	3.324	2.995	1.963	2.268	1.767

Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Cuadro 19
Robo y daño malicioso de vehículos
(1995-2001)

Delito en vehículos	Hogares 1995 (% familias)	Hogares 2001 (% familias)	Incremento de criminalidad en vehículos
Robo total	2,3	9,7	422%
Robo parcial	9,4	31,5	335%
Daño malicioso	13,2	29,7	225%

Fuente: Encuesta & Estudios, 2001.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Las tasa de robo violento de vehículos, a su vez, aumentó entre 1995 y el 2001 en un 83%. A esto se suma el hecho de que el 82% de los ciudadanos no denuncia su condición de víctima ante ninguna autoridad estatal. Los ciudadanos explican esta actitud bajo la certeza de que la Policía nunca hace nada para solucionar el problema (Cuadro 20).

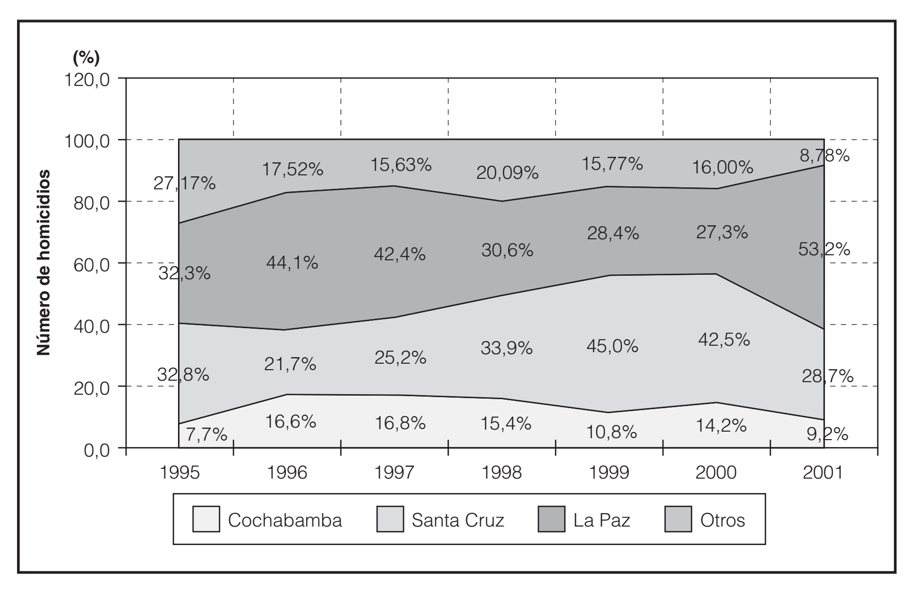
Cuadro 20
Razones para no denunciar el robo de vehículos
(2001)

Razones para no denunciar	%
La Policía no hace nada	42
No fue asunto serio	23
Lo resolví yo mismo	11
No tenía pruebas	5
La Policía no es necesaria	3
Por miedo	3
No quiere relacionarse con la Policía	3
Otras razones	10

Fuente: Encuestas & Estudios, 2001.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Otro dato que completa el panorama es la distribución geográfica de la criminalidad. Los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran la mayoría de los casos de delitos comunes a escala nacional (Gráfico 5). Al parecer, el crecimiento demográfico y desordenado de las tres ciudades capitales de los departamentos mencionados, a las que se suma la ciudad de El Alto, son factores que contribuyen al incremento de la criminalidad. La incidencia de robos, hurtos, faltas y contravenciones, delitos de tránsito y daños contra la propiedad, están concentrados en esas cuatro ciudades, con ligeras variaciones a través de los años.

Gráfico 5
Distribución geográfica de los delitos comunes por departamento (1995-2001)
(en porcentajes)



Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Este crítico panorama provocó que el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgara el Decreto Supremo No. 27092, el 18

de julio de 2003[12], en el que se declara a los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz "en emergencia de seguridad ciudadana".

Los hechos concretos que originaron la promulgación del referido decreto fueron el notable incremento de actos criminales y robo de vehículos en Santa Cruz, los atracos a cargo de "cogoteros" en El Alto y los asaltos a mano armada en Cochabamba. Junto al decreto, el gobierno de entonces, en junio de 2003, determinó el envío de efectivos policiales a esas tres ciudades: 540 a Santa Cruz, 100 a Cochabamba y 70 a la ciudad de El Alto.

En otros ámbitos, el tema adquirió también rasgos de relevancia y preocupación. Es el caso de la consulta ciudadana a 160 organizaciones sociales realizada por la Conferencia Episcopal de Bolivia con miras al Diálogo Nacional 2003. En este evento, los tres temas que surgieron como los más importantes para las organizaciones sociales fueron el empleo, la corrupción y seguridad ciudadana[13]. Otro dato substancial que surgió en esta consulta fue la necesidad de abordar la reforma policial como punto de partida de una nueva política de seguridad ciudadana.

La referida consulta coincide con la percepción generalizada de la población sobre la incapacidad de la Policía Nacional de afrontar este critico cuadro de inseguridad generalizada en las principales capitales del país. El alto índice de linchamientos[14], especialmente en Cochabamba, y el surgimiento de empresas de seguridad privada de manera ilegal confirman esa percepción y explican la paulatina pérdida del control de la violencia legítima por parte del Estado.

---

[12] En su artículo único, el decreto señala textualmente: "Se declara emergencia de seguridad ciudadana en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz con el propósito de disminuir los índices de criminalidad y seguir brindando a la sociedad civil las garantías para el respeto de sus derechos constitucionales".

[13] La Razón, 05/07/2003.

[14] Según datos de la APDHB, en los últimos siete meses de 2002 y en los primeros seis de 2003 se produjeron 64 intentos de linchamiento en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz: 36 en Cochabamba, 18 en Santa Cruz y 10 en La Paz (La Razón, 14/07/2003).

La ausencia de una efectiva política de seguridad ciudadana ha convertido a las ciudades mencionadas en nichos de violencia y criminalidad.

2. El modelo policial: sus rasgos

Lo que se conoce como "sociología de la Policía", una literatura abundante en los últimos años, ayuda a conocer las tendencias de investigación sobre tipos y modelos policiales. Tres de sus autores, (Torrente, 1997; Martin, 1992; Goldstein, 1990) distinguen cinco modelos de policía que nos serán de mucha utilidad para perfilar el modelo al cual que responde la Policía boliviana, sin perder de vista, por supuesto, que son las características socio-culturales de cada país las que definen su configuración final o, tal como señala Torrente[15], uno de los autores citados: "Los modelos policiales son combinaciones de variables sociales, políticas, económicas y organizacionales que clasifican y explican conjuntamente su realidad".

Los cinco modelos policiales referidos, ya descritos en el Capítulo Uno de este estudio y abordados aquí brevemente por su utilidad, son: el modelo tradicional, el racional-burocrático, el profesional, el comunitario y, finalmente, el modelo híbrido. El modelo tradicional nace en primeras décadas del siglo XX y su principal característica es el liderazgo, es decir, se trata de una forma de organización policial donde la influencia directa del poder político es fundamental; son policías altamente politizadas en las que la sujeción las leyes y al poder judicial es secundaria; este tipo de modelo genera altos niveles de corrupción y relaciones informales entre políticos y policías.

El modelo de organización racional-burocrático surge en los años 50, responde al crecimiento de las ciudades y a la necesidad de dotar a la Policía de medios tecnológicos más eficaces de control, supervisión y comunicación. Este modelo policial tiende a crear cuerpos de uniformados rígidos, apolíticos, centralizados, racionales, burocratizados y constantemente supervisados; incentiva el

15 Torrente, Diego. *La sociedad policial*, CIS, Barcelona, 1997.

cumplimiento de la ley sobre el orden, su burocracia prioriza el cumplimiento de normas y, por ello, el servicio al ciudadano suele ser secundario; durante su desarrollo, este modelo ha adoptado acciones represivas y sancionadoras, identificando a los sectores marginales como proclives al delito.

El modelo policial de organización profesional tiene su origen en el racional burocrático, pero se diferencia por el énfasis en la autonomía de los efectivos policiales y en la promoción de la eficacia policial basada en la capacitación, eficiencia y uso de instrumentos científicos. La mencionada autonomía suele enfrentar a este modelo con el control al que debe someterse en el marco de un Estado de derecho.

El modelo de organización comunitaria surge en la década de los años 80 y su principal objetivo es desarrollar aptitudes policiales de trabajo y servicio social junto a la comunidad; prioriza la disuasión como método de trabajo y cuestiona los métodos policiales represivos y violentos; el orden, en este modelo policial, está por encima de la ley, lo que suele implicar ciertos márgenes de discrecionalidad. La principal debilidad de este modelo es su difícil implementación en las grandes ciudades, donde los problemas y los modos de resolución de conflictos son tan heterogéneos que rebasan los limitados márgenes de actuación que plantea la organización policial comunitaria. La gestión de un modelo como este es también dificultosa porque exige medios y procesos de formación y capacitación no siempre disponibles. Pero, sin duda, el principal obstáculo para el desarrollo de este tipo de modelo es la pervivencia de una cultura represiva y autoritaria en las diferentes instituciones policiales.

Finalmente, la forma híbrida de asumir la organización de la Policía es una mezcla de los cuatro modelos anteriores, surge de las dificultades encontradas en su implementación y, especialmente, de la necesidad de adaptar sus características a un determinado contexto político y socioeconómico; su orientación ecléctica se alimenta de pautas culturales democráticas que reúnen orientaciones comunitarias, profesionales y burocráticas tratando de adaptarse a los cambios horizontales y verticales que vive una determinada sociedad (Martin, 1992).

Bajo las orientaciones de estas cinco propuestas de organización policial, definiremos las principales características del modelo policial boliviano considerando la forma de inserción de la Policía Nacional en la historia republicana y, en particular, en los poco más de 20 años de vida democrática.

En general, el desarrollo del modelo policial boliviano en el curso de la historia republicana ha respondido a una lógica de dominio político accidentado y confuso, caracterizado por una continua sucesión de golpes de Estado que promovieron un clima de inestabilidad constante. A ello deben sumarse las continuas alteraciones que ha experimentado la sociedad boliviana debido al crecimiento demográfico, la migración campo-ciudad y la emergencia de nuevos factores de inseguridad como el narcotráfico, el terrorismo y la tecnificación del delito común, producto de su transnacionalización. El periodo democrático viene a moderar paulatinamente este contexto político y social cambiante, y abre la posibilidad de estudiar a la Policía con mayor amplitud y con mejores elementos de análisis.

En base a estas líneas generales, consideramos que el modelo prevaleciente de organización policial en Bolivia es el referido modelo tradicional, al cual deben añadirse las particularidades propias de la Policía Nacional. Bajo estos parámetros, podemos atribuirle a nuestra policía las siguientes siete características: a) es una Policía que actúa bajo un liderazgo político y corporativo prebendal; b) tiene una estructura represiva y militarizada; c) es una Policía altamente burocratizada; d) una Policía de precaria profesionalización; e) una organización donde predomina el trabajo informal; f) una Policía caracterizada por su atomización estructural; y, finalmente, g) una organización con serias tendencias hacia la privatización de sus funciones.

De este conjunto de debilidades se infiere que estamos ante un modelo policial tradicional anclado en prácticas antidemocráticas y librada no sólo a la voluntad de un liderazgo policial prebendal sino fundamentalmente sometido a las fuerzas políticas y a la improvisación.

Desarrollaremos cada una de estas características.

2.1. Liderazgo político y corporativo prebendal

Como se ha señalado, la literatura sociológica sobre la policía atribuye ciertos rasgos característicos al modelo de organización tradicional, entre ellos una gravitante dependencia del liderazgo, un alto predominio del poder político y una subordinada influencia de la legalidad y el poder judicial (Torrente, 1997: 17). El modelo de organización policial en Bolivia responde precisamente a estas características: la alta dependencia política de la institución subordina la institucionalidad a las lealtades políticas, relega los niveles de eficiencia a cambio del beneficio corporativo y reproduce sus convencionales marcos organizacionales.

El tipo de organización policial en Bolivia reproduce un liderazgo tradicional basado en la jerarquía y no en la eficacia, en la rutina y no en la competencia, en la legalidad pero no en la legitimidad. El liderazgo político y corporativo de la institución se ha preocupado más en conservar la estructura institucional que en reformarla.

Durante el reciente periodo democrático, la rotación incesante de ministros de Gobierno y comandantes de Policía es la muestra más palpable de la manera desorganizada, pragmática y prebendal con la cual se ha manejado el liderazgo de la institución y, por tanto, la seguridad de los ciudadanos.

La sucesión de 21 ministros y 21 comandantes en el periodo 1982-2002, cada uno con características de mando y gestión diferentes —además de la permanente adaptación de estos mandos a circunstancias coyunturales—, refleja un tipo de liderazgo político con un alto nivel de politización puesto que las razones para el cambio de autoridades nunca obedecieron a la necesidad de darle continuidad a políticas de Estado en materia de seguridad, por el contrario, siempre fueron dos las razones de relevo en este periodo: acusaciones de corrupción[16] y cambio de gobierno. Este hecho derivó en que

---

16 Una mayoría de los Comandantes Generales de la Policía fueron acusados de la comisión de delitos antes y durante sus funciones. Entre ellos, los siguientes: Gral. Felipe Carvajal (1989-1991); Gral. Jaime Céspedes Barrientos (1991-1993); Gral. Luis Prieto Quiroz (1993); Gral. Luis Rocha Martínez (1994); Gral. Willy Arriaza (1995-1996); Gral. Tomás Asturizaga (1997-1998); Gral. Ivar Narváez (1998-1999); Gral. José Luis Medina (1999); Gral. Walter Osinaga (2001); Gral. Walter Carrasco (2001) (La Razón, 19/12/2002).

ninguna gestión policial pudo diseñar e implementar una política de seguridad pública de mediano plazo y, peor aún de largo plazo.

Durante el periodo democrático se produjeron ocho intentos de reestructuración policial: uno en el gobierno de Siles Zuazo, tres en el gobierno de Jaime Paz Zamora, dos en los dos gobiernos de Sánchez de Lozada y uno en las gestiones de Banzer Suárez y Quiroga Ramírez. Ninguno de estos intentos respondió a las necesidades imperiosas del orden institucional fundado en la modernización y profesionalización policiales. En general, la denominada "reforma policial" sólo se reduce al cambio de los altos mandos, a la depuración parcial del personal, la adquisición de equipos y el aumento de salarios (Cuadro 21).

En ningún caso, las "reformas policiales" fueron producto de programas de gobierno. Contrariamente, cada uno de los intentos de reestructuración policial en el periodo democrático respondieron a una determinada crisis institucional. Los hechos de corrupción, violación a los derechos humanos y deliberación policial fueron los detonantes que despertaron la preocupación del gobierno y los altos mandos para reformar la institución. Sin embargo, a pesar de la variedad de propuestas surgidas en este periodo, ninguna concluyó en una reforma sustancial de la Policía.

El fracaso de los intentos de reestructuración policial se explica por la falta de una verdadera voluntad política para implementarlos. Desde el punto de vista del poder político, la ruptura del pacto informal con la Policía habría significado la pérdida de protección, lealtad y un servicio de inteligencia altamente necesario para sus intereses. La Policía, a su vez, habría perdido la suma de privilegios, prebendas y prerrogativas otorgadas por el sistema político y, desde esta óptica, podría haberse destruido todo un andamiaje de intereses corporativos y patrimoniales construidos durante años.

Un ejemplo representativo de la complicidad manifiesta y de la relación prebendal entre sistema político y policías se expresa en el proceso de ascenso a General de Policía. Varias son las denuncias al respecto, y todas ellas se refieren a irregularidades en la calificación de los expedientes de los aspirantes por el padrinazgo político que, en última instancia, es "bendecido" por el Parlamento.

Cuadro 21
Reestructuración de la Policía
(1982-2003)

Gobierno	Ministro	Comandante	Origen de la Reforma Policial	Propuesta	Resultados
Hernán Siles Zuazo (1982-1985)	Mario Roncal Antezana (198-1983)	Mario Terán Lavadenz (1983)	• Corrupción en la institución. • Faltas a la Moral y a los reglamentos internos .	• Imponer la disciplina para lograr la imagen de honestidad abnegación y plena autoridad que deben caracterizar a la Policía Nacional.	• Depuración.
Jaime Paz Zamora (1989-1993)	Guillermo Capobianco (1989)	Gral. Jaime Céspedes (1989)	• Se descubren irregularidades, maltrato y asesinatos contra los internos de la granja de rehabilitación “Los Espejos”.	• La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados propuso una reforma a la Ley Orgánica de la Policía.	• Proceso iniciado contra los involucrados en asesinato, lesiones graves, vejaciones y torturas.
	Carlos Saavedra Bruno (1991)	Jaime Céspedes (1992)	• La DEA entrega un listado de 40 Policías presuntamente implicados con el Narcotráfico.	• Depuración de 40 policías; el Comandante de la Policía Gral. Felipe Carvajal y el ministro del Interior Guillermo Capobianco son dados de baja.	• Cambio del Alto Mando y del Ministro del Interior. • Depuración.
	Marco Antonio Oviedo (1992)	Gral. Luis Prieto (1992)	• Caso Panoso: corrupción y vínculos con el Narcotráfico.	• Reestructuración policial en 4 Puntos: Reestructuración Orgánica, Formación Educativa, Descentralización, Asuntos internos y tratamiento económico.	• Reorganización de organismos dependientes de la Policía.
Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)	Germán Quiroga (1993)	Gral. Einar López (1993)	• Ítems: policías “fantasmas” que cobraban ítems en el Comando General.	• Cambiar la imagen represiva de la Policía hacia una más democrática, • Dividir la Policía en dos ramas: Orden y Seguridad, Tránsito e Investigación.	• Cambio del Alto Mando y designación del Comandante Einar López

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 21 *(Continuación)*
Reestructuración de la Policía
(1982-2003)

Gobierno	Ministro	Comandante	Origen de la Reforma Policial	Propuesta	Resultados
Hugo Banzer Suárez (1997-2001)	Guido Nayar (1997)	Gral. José Luis Medina (1998)	• Corrupción: denuncia de malversación de fondos de Musepol por parte del Comandante de la Policía Ivar Narváez.	• El Ministerio de Gobierno lanza el plan de Seguridad y Protección Ciudadana.	• Cambio de la cúpula Policial, lo que a su vez motivará cambios y ajustes en el ámbito operativo y normativo.
Hugo Banzer Suárez (1997-2001)	Walter Guiteras (1999)	Gral. Roberto Pérez Tellería	• Corrupción y reincorporación de policías dados de baja de manera irregular. • Caso Freddy Cano.	• El Poder Ejecutivo promulga el decreto supremo 25477 que da vigencia al plan de reestructuración de la Policía.	• Depuración policial.
Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002)	José Luis Lupo (2002)	Walter Carrasco (2002)	• Asalto a la Empresa Prosegur: se descubre una red de criminales dirigida por ex policías, entre ellos el coronel Blas Valencia y el mayor Freddy Cáceres; esta banda estaba compuesta por peruanos y bolivianos.	• Jorge Quiroga: despolitizar, institucionalizar y seguir brindando Seguridad Ciudadana. • José Luis Lupo: Definición de la estructura organizativa, duplicar el número de efectivos • Comandante de la Policía Walter Carrasco: Mejoramiento en el área del Recursos Humanos, Sistema Educativo y Régimen Disciplinario. Reforma del área económica y financiera y capacitación de recursos propios.	• Cambio del Alto Mando Policial.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 21 *(Continuación)*
Reestructuración de la Policía
(1982-2003)

Gobierno	Ministro	Comandante	Origen de la Reforma Policial	Propuesta	Resultados
Gonzalo Sánchez de Lozada (2003)	Alberto Gasser (2003)	Gral. Edgar Pardo (2003)	• Motín Policial del 12 y 13 de febrero.	• Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. • Aplicar una Política eficiente de lucha contra la corrupción para lograr la transparencia institucional y revertir la desconfianza de la gente. • Incrementar gradualmente el número de efectivos, equipo e infraestructura policial para fortalecer la seguridad. • Investigar y luchar contra el crimen, formación policial.	• En proceso.

Fuente: Proyecto No. 5 PIEB. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Ese padrinazgo político hacia los policías crea una especie de volatilidad normativa. En el caso de los generales, esta situación ha sido demostrada por la precariedad jurídica con la que se maneja el tema de los ascensos. Desde 1985 hasta el año 2003 se han producido nueve reformas sobre el tema, cada una de ellas relacionada con los requisitos, el número de años requeridos para el ascenso y el tiempo de servicio de los generales de la institución (Cuadro 22).

Cuadro 22
Normativa sobre generales de la Policía
(1985-2003)

Fecha	No. de decreto o resolución	Autor	Descripción
8 de abril de 1985	Ley Orgánica de la Policía Nacional	Hernán Siles Zuazo	En su artículo 75 establece 30 años de tiempo de servicio; en su artículo 20 sostiene que el cargo de Comandante, Subcomandante, Inspector General y Presidente del Tribunal Superior lo ostentan quienes tengan el grado de general.
15 de diciembre de 1995	Ley No. 1675	Gonzalo Sánchez de Lozada	Sólo modifica el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Policía y amplía los años de servicio a 35.
19 de diciembre de 1995	Resolución Comando de la Policía 390/95	Gonzalo Sánchez de Lozada	Aprueba una reglamentación de la Ley de Reforma del ya señalado artículo 75. Es complementada por la Resolución Ministerial del 25 de diciembre de ese año que aprueba la reglamentación.
28 de diciembre de 1995	Resolución Suprema No. 216419	Carlos Sánchez Berzaín	Complementa y da por buenas las anteriores dos normas.
5 de agosto de 1999	Decreto Supremo No. 25477	Gobierno de Hugo Banzer-Walter Guiteras	Pretenden iniciar la reforma policial. Para que no existan disputas por los generalatos se establece que deben existir 10 generales que ocupen los cargos del Alto Mando.
24 de octubre de 2001	Decreto Supremo No. 26364	Jorge Quiroga	Indica que el Comandante General será general de tres estrellas; el Subcomandante, el Presidente del Tribunal y el Inspector General, dos estrellas; los directores nacionales, una.
3 de diciembre de 2002	Decreto Supremo No. 26859	Sánchez de Lozada y Alberto Gasser	Establece que los generales de la Policía pueden permanecer en la institución cinco años. Modifica la reglamentación de Arriaza del 28 de diciembre de 1995, pero mantiene los 35 años de servicio. Esta última señalaba que en el grado de general el tiempo de permanencia en servicio activo será hasta un máximo de tres años.
7 de abril de 2003	Resolución Suprema No. 221631	Sánchez de Lozada y Yerko Kukoc	Reordenar y congelar ascensos para el año 2004 y 2006. Modifica artículos 4, 6 y 9 del Reglamento aprobado por el primer gobierno de Sánchez de Lozada. Establece seis años de servicio de Subteniente a Mayor, cinco de Mayor a Coronel y de Coronel a General cuatro años. Un General puede cumplir siete años de servicio según lo determine el Presidente Constitucional.

Fuente: La Prensa, 16/09/2003.

La incertidumbre institucional que generan estos continuos cambios desvirtúa la carrera profesional del policía, provoca permanentes denuncias de los efectivos relegados y convierte a la normatividad en alimento de los intereses políticos de los gobernantes de turno, privilegiando el prebendalismo y la corrupción.

La falta de fiscalización a la Policía por parte de las autoridades políticas es otra característica del modelo. Durante todo el periodo democrático, el Parlamento ha mostrado indiferencia sobre el tema de la institucionalización policial, se ha limitado a emitir recomendaciones y solapar los procesos de impunidad y autonomía. Casos tan impactantes como los de "la Granja de los Espejos", los "narcovínculos", el "narcoavión" y el asalto a Prosegur, a pesar de haber desnudado la profunda crisis de liderazgo, orden normativo y valores de la institución policial, no han provocado una política eficiente de fiscalización y control parlamentario, por el contrario, se ha mantenido una especie de inercia legislativa sobre el tema.

Pero además, si se trata de citar un ejemplo más concreto aún de la dislocación de la institucionalidad policial, ése fue el surgimiento del partido político policial denominado "Vanguardia Institucional Mariscal de Ayacucho" (VIMA). La formación de esta agrupación política demostró abiertamente ante la sociedad el nivel al que habían llegado las aspiraciones policiales por convertirse en un actor político con capacidad de influencia decisional. No fueron menos expresivas las denuncias de uso de mecanismos de coerción que utilizó VIMA para inscribir a sus militantes[17], un hecho que evidenció el traspaso de vicios corporativos a procesos de participación política, socavando aún más la legitimidad del sistema político nacional.

La peligrosidad que encierra el hecho de que miembros de la Policía participen activamente en procesos políticos no sólo lastima aún más la institucionalidad policial, sino que representa un riesgo para la democracia por el continuo proceso de deliberación e insubordinación policial —contrario a la Constitución— que se presentó en este periodo.

17 La Razón, 24/11/2001.

Las fidelidades construidas a través de este tipo de liderazgo político, además, se reducen a expectativas coyunturales y a intereses corporativos, prueba de ello es que los más de 30 hechos de deliberación registrados en el periodo democrático demandaron el incremento de prerrogativas y privilegios institucionales, dejando de lado reivindicaciones de servicio público y atención a las necesidades de seguridad ciudadana.

La impunidad y la corrupción policial son las formas de constitución de este tipo de liderazgo; las retribuciones políticas a cambio de lealtad y protección policial promueven una especie de institucionalidad informal que refuerza la idea de subordinación política e insubordinación legal. Así, el modelo policial en Bolivia se enfrenta contra todo aquello que pueda frenar los beneficios que le atribuye el liderazgo prebendal del sistema político, y entre estos "enemigos", por supuesto, figuran las leyes y la justicia.

Un ejemplo de esto último han sido los cuestionamientos constantes de la institución al Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP), al que califica como una ley que aumenta los niveles de delincuencia y coarta la función preventiva de la Policía[18]. La campaña de desprestigio del nuevo código que emprendió la institución policial se explica, en parte, porque la nueva norma restringe sus atribuciones respecto al delito y, por tanto, reduce sus posibilidades de regulación, control y beneficio colateral que la beneficiaban.

Esta actitud de rechazo policial a las normas no es nueva, lo mismo sucedió con el intento del traspaso del Registro de Identificación Nacional (RIN) a la Corte Nacional Electoral. La negativa policial a este traspaso se expresó con la organización de una huelga de hambre de uniformados en noviembre de 2000 y en el rechazo expreso de la transferencia a través de un pliego de peticiones de los policías amotinados en febrero de 2003[19]. Por todo esto, no es excesivo afirmar que

---

18 De acuerdo al NCPP, la Policía deberá trabajar en la investigación de un delito bajo la dirección del Fiscal y no como sucedía antes, cuando investigaba por su cuenta; la Policía, además, sólo podrá interrogar al imputado con la presencia del fiscal y su abogado defensor, excepto para constatar su identidad.

19 Al respecto, el punto 16 del acuerdo firmado el 14 de febrero entre el Gobierno y la Policía señala: "El Ministerio de Gobierno gestionará que el RIN pertenezca en su integridad a la Policía Nacional".

los intereses corporativos se sobreponen a las normas que regulan la institución, desvirtuando así, hasta el absurdo, la misión que le asigna la Constitución Política del Estado a la Policía Nacional.

Todo este panorama de confluencia de intereses políticos y policiales, caracterizado por la inestabilidad administrativa, las reestructuraciones fallidas, la volatilidad legislativa, la ausencia de fiscalización y legislación parlamentaria, y el desprecio a las normas, demuestran el grado de distorsión estructural del liderazgo político y corporativo que se ejerce en la institución del orden en Bolivia.

Y no será excesivo, entonces, señalar claramente que sistema político boliviano, en democracia, instrumentalizó a la Policía para garantizar la estabilidad, la politizó y le entregó privilegios a cambio de su lealtad. El Parlamento, por su parte, a partir de su alejamiento del tema policial y el relegamiento de sus funciones de control y fiscalización, contribuyó también a la construcción y consolidación de este modelo de gestión política sobre la institución fundado sobre la impunidad.

Finalmente, el efecto nocivo de este tipo de liderazgo prebendal practicado entre el sistema político y la Policía Nacional es el diseño de una institución con insuficientes recursos humanos y técnicos para enfrentar los problemas de inseguridad y el crecimiento de la delincuencia en el país. El desinterés recíproco de los políticos y los mandos policiales para llevar a cabo procesos de reforma institucional traduce una patológica complicidad cuyas consecuencias incrementan la vulnerabilidad de la seguridad pública e introduce gravísimas distorsiones en la conducta policial.

2.2. La estructura represiva y militarizada de la Policía

Si la Policía Nacional ha sido creada para conservar el orden público, defender los derechos ciudadanos y velar por el cumplimiento de las leyes con el fin de preservar un clima de paz y tranquilidad en la sociedad[20], resulta inaceptable que la actual imagen de esta

[20] Artículo 6, Ley Orgánica de la Policía, abril de 1985.

institución esté marcada, en el plano social, por un solo signo: el ejercicio de la represión.

La larga lista de excesos y abusos de poder que ha caracterizado a la labor de la Policía en democracia proviene de un tipo de organización que protege e incentiva acciones violentas por parte de sus efectivos; se trata de una organización militarizada y jerárquica que predispone a sus miembros a acciones represivas y violentas que contradicen su función de servicio a la sociedad.

Pero, al margen del tipo de organización, uno de los principales elementos que configuran el carácter de la estructura represiva de la Policía es el diseño del sistema educativo que prevalece en sus institutos de formación profesional. Tanto en la Academia Nacional de Policías como en la Escuela Básica Policial, la sobrecarga de instrucción policial-militar es notable, a diferencia de materias como la de Derechos Humanos que sólo ocupan un semestre de la malla curricular. Los aspirantes a policías son ampliamente involucrados en temáticas legales, administrativas y operativas, y muy poco en áreas formativas relacionadas a la ética profesional y al servicio ciudadano.

Por su parte, el nivel educativo de posgrado que se imparte en la Escuela Superior de Policía es altamente elitista y jerárquico. La maestría en "Comando y Alta Dirección" y el diplomado en "Administración y Estado Mayor" se han convertido en la mayor aspiración de los oficiales. La principal tendencia académica de estos cursos se caracteriza por la formación de recursos humanos expertos en administración y liderazgo con muy poca incidencia en la parte operativa y de servicio ciudadano que es, finalmente, la principal función que los policías deben cumplir como parte de su misión constitucional.

Una de las formas en que se expresa el perfil elitista y jerárquico del Sistema Educativo Policial son los requisitos que se exigen para acceder a los cursos de posgrado, entre ellos, el haber cursado una de las cuatro especializaciones que se ofrecen en los institutos de formación policial: Investigación Criminal, Tránsito, Orden y Seguridad, y Lucha Contra el Narcotráfico.

Por otra parte, la priorización educativa de la formación policial en técnicas de administración y liderazgo determinan, por un lado, el carácter aislado de la institución respecto a la sociedad y, por el otro, el perfil fragmentado de la misma institución al hacer una clara división entre efectivos policiales tomando como referente su formación y las funciones que aspiran desempeñar en la institución, sean estas de mando, administrativas u operativas.

La férrea estructura jerárquica de la institución refuerza su carácter represivo. Las jerarquías se reproducen en cada uno de los rangos. Los mandos policiales, desde los generales hasta los subtenientes, poseen sus propios rangos[21]; sucede lo mismo entre suboficiales superiores y policías dragoneantes o de base. En general, la Policía Nacional mantiene una estructura de alta subordinación al inmediato superior, tal como sucede en el ámbito militar, lo que, a su vez, reproduce ciertos atributos propios de la institución militar como los saludos, el uniforme, los desfiles y el lenguaje institucional. Estos datos podrían no tener relevancia alguna, sin embargo, donde la influencia militar —entendida como el traspaso de actitudes militares a la institución policial— resulta nociva es, por ejemplo, en el uso de armas de fuego.

El orden público y la lucha contra el narcotráfico han impreso en la Policía una actitud militar destinada a destruir al adversario a costa de principios constitucionales importantes como el respeto a los derechos humanos. Si bien la Ley Orgánica de la Policía, en su Capítulo III, señala que el uso de armas por parte de la Policía debe ser motivado por la exigencia del cumplimiento de la ley y luego de haberse agotado todos los medios disponibles y realizadas las persuasiones y prevenciones reglamentarias, el empleo de armas de fuego de ciertas unidades policiales como UMOPAR, la Unidad de Policía Ecológica y la FELCN, contraviene ese capítulo. La participación y la conducta de la Policía en los conflictos sociales sucedidos en los últimos años demuestra que ninguna de estas tres unidades agota los procedimientos persuasivos antes de usar las armas. Prueba de esto son las incontables denuncias de asesinatos

---

21 El Decreto No. 26364, del 24 de octubre de 2001, incorpora la siguiente jerarquía en el grado de General de la Policía Nacional: Gral. Comandante, Gral. Superior y Gral. Director.

y violación a los derechos humanos registrados por la APDHB y el Defensor del Pueblo.

Asimismo, el Artículo 57 de la referida ley menciona que cuando existan víctimas fatales por efecto del uso de armas debe levantarse inmediatamente el proceso correspondiente a fin de establecer las responsabilidades del caso. Hasta el momento, ninguna de las muertes de campesinos cocaleros sucedidas por efecto de uso de armas de fuego de un policía en la lucha contra el narcotráfico ha promovido el proceso correspondiente.

Pero además, el uso de armas por parte de la Policía no ha sido sólo un atributo propio de las unidades que participan en la lucha contra el narcotráfico. En los recientes conflictos sociales se han registrado numerosas denuncias de portación de armas letales por parte de la Policía. La utilización de equipos policiales antidisturbios también fueron causantes, durante el periodo democrático, de varias bajas tanto civiles como policiales[22].

Según datos del INE y la Policía Nacional, entre los años 1989 y 2001 se produjeron alrededor de 52.005 disturbios civiles[23]; si desagregamos esta cifra, encontramos que durante esos 12 años se realizaron 17.082 manifestaciones, 6.731 huelgas y 3.507 bloqueos. Los efectivos de la Policía, por supuesto, y muchas veces auxiliados por fuerzas militares, son el principal soporte de contención de estas protestas (Cuadro 23).

---

22 A manera de ejemplo, los siguientes reportes periodísticos: el universitario Marco Antonio Uría fue muerto en una manifestación que reclamaba mayor presupuesto universitario, presumiblemente por una pistola calibre 22 (Hoy, 13/03/1988); el enfrentamiento entre policías y delincuentes en la zona de Pampa de la Isla produjo dos muertos (Presencia, 08/07/1994); en enfrentamientos con policías en Huanuni murió el minero Máximo Cari Choque (Presencia, 20/01/1995); la ocupación de los centros mineros de Amayapampa y Capacirca produjo nueve muertos (El Diario, 21/12/1996); se registraron dos maestros rurales heridos de bala en el enfrentamiento con la policía (Los Tiempos, 04/04/1998); durante enfrentamiento con militares y policías en lo que se denominó "la guerra del agua" murieron dos personas en Cochabamba (Última Hora, 09/04/2000).

23 Los llamados disturbios civiles, según la clasificación del INE y la Policía, incluyen: manifestaciones y marchas, asambleas y ampliados, tumultos, huelgas, paros y estados de emergencia, bloqueos y comunicaciones de repudio al gobierno.

Cuadro 23
Bolivia: Evolución de los tipos de disturbios civiles
(1989-2001)

Tipo de disturbio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Manifesta-ciones	1.238	206	434	2.991	1.011	1.015	958	1.325	1.114	1.055	960	2.032	2.743	**17.082**
Huelgas	424	410	328	677	665	621	631	1.400	538	316	82	272	367	**6.731**
Bloqueos	342	164	133	128	503	225	173	239	274	204	135	420	567	**3.507**

Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Si se evalúan estos datos a partir de lugar de origen de las protestas, encontramos que los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran más de la mitad de las manifestaciones, huelgas y bloqueos sucedidos entre 1989 y 2000. Esto explica que el 75% de los efectivos policiales distribuidos en el ámbito nacional[24], en el año 2000, se encuentre en esos tres departamentos (Cuadro 24).

Cuadro 24
Disturbios civiles en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz
(1989-2000) (en porcentajes)

Tipo de disturbio	La Paz	Cochabamba	Santa Cruz	Total
Manifestaciones	41%	11,76%	8,21%	**60,9%**
Huelgas	37%	11,56%	8,83%	**57,3%**
Bloqueos	49%	21,59%	8,16%	**78,7%**

Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Otra forma de abordar el grado de conflictividad social que vivió el país en los últimos años y su relación con la Policía Nacional

24 En el año 2000 se contaban con 18.083 efectivos policiales distribuidos en toda Bolivia; de ellos 7.197 en La Paz, 3.454 en Cochabamba y 3.562 en Santa Cruz.

son los datos, siempre crecientes, de adquisiciones y donaciones que recibe periódicamente la institución (Cuadros 25 y 26).

Cuadro 25
Adquisiciones y donaciones en la Policía Nacional
(1982-2001)

Fecha	Fuente	Adquisiciones
26/10/1982	Presencia	El gobierno boliviano anuncia que dotará a la Policía de equipos para mejorar el servicio a la población.
28/01/1984	El Diario	El Gobierno Constitucional emite un Decreto Supremo en el que se autoriza a la Policía Nacional la adquisición de vehículos.
11/07/1984	Presencia	El Comando General de la Policía entrega fondos para la compra de nueve vehículos con recursos provenientes del porcentaje por decomiso de oro.
10/01/1985	Hoy	La Policía adquirió una nueva partida de lanza-gases, pistolas de seguridad y escopetas.
15-/02/1985	El Diario	80 Vehículos (ambulancias, vehículos patrulleros).
01/02/1986	Hoy	Agentes químicos con el costo de 500.000 dólares.
26/09/1990	Presencia	Equipos de dactiloscopía.
03/08/1996	El Diario	Equipos completamente nuevos: destelladores de autos, chalecos antibalas, cascos, manillas, mochilas, escudos de protección y sistemas de comunicación. La entrega de los equipos estuvo a cargo del Ministro de Gobierno Carlos Sánchez Berzaín y del Comandante de la Policía Nacional Gral. Willy Arriaza.
07/09/1996	El Diario	El Presidente de la República, el Ministro de Gobierno y el Comandante de la Policía Nacional, Willy Arriaza, hicieron entrega de 10 jeep Land Cruiser y 10 motocicletas a la ciudad de El Alto, en el marco del servicio de protección a la ciudadanía.
18/06/1998	La Estrella	El ministro de Gobierno Guido Nayar afirma que las unidades de la Policía serán dotadas de armamento.
01/08/1998	La Estrella	Nuevo equipamiento policial consistente en medios de transporte y comunicaciones: 150 vehículos marca Cherokee, 100 alcoholímetros de origen alemán, 100 pistolas de radar que medirán los excesos de velocidad en las carreteras y 500 motocicletas para las zonas fronterizas y provincias del territorio nacional.
11/11/1998	Los Tiempos	Tres vehículos tipo Jeep y ocho motocicletas.
29/01/2000	Última Hora	El Comando Departamental de Policía dice que el PAC será fortalecido con la dotación de 25 motocicletas.
09/01/2001	El Diario	Un lote de 29 nuevos vehículos y motocicletas.
01/08/2001	Los Tiempos	Un Carro Patrullero y tres motocicletas.
16/10/2001	Los Tiempos	170 revólveres (calibre 38), 20 Escopetas, 400 chalecos antifragmentarios, 300 ponchos para agua, 600 Bastones policiales, 20 Radios-handys, un vehículo-jeep y una motocicleta.

Fuente: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Cuadro 26
Adquisiciones y donaciones recibidas en la Policía Nacional
(1985-2001)

Fecha	Fuente	Adquisiciones y Donaciones
30/05/1985	El Diario	Dos jeep marca Toyota.
03/02/1986	El Diario	Un motorizado dotado de una radio, detector de monedas falsificadas, sirena, alto parlante y con doble inyección en el carburador.
28/07/1989	Hoy	Equipo valuado en 60 mil dólares para la instalación de un laboratorio de Criminalística.
26/07/1991	Presencia	7 equipos de radio; equipos dotados de radio de banda corrida que serán instalados en los barrios periféricos en donde no existe servicio telefónico y en las zonas que son consideradas como zonas rojas de la delincuencia.
06/09/1991	El Diario	Equipo de Laboratorio de Toxología; se sabe que el costo de los equipos es de aproximadamente de 500.000Bs y que además son los más modernos con los que contaría la Policía.
26/08/1996	Presencia	20 Vehículos para ampliar la cobertura del servicio de Seguridad.
03/03/1998	El Mundo	Un grupo de policías voluntarios de GACIP donaron a Radio Patrullas 110 una computadora de alto poder de almacenamiento, la cual se conectará con las terminales de Tránsito y la Policía Técnica Judicial.
06/03/1998	La Razón	3,2 millones de dólares para la compra de vehículos.
03/05/1998	Última Hora	Vehículos, motocicletas, equipos de comunicación.
13/06/1998	La Razón	3 computadoras con impresoras laser, paquetes de software de investigación criminal, una camioneta 1998 Ford-f-150 y más de 300 libros sobre criminología legal, contabilidad y otras áreas académicas.
13/06/1998	El Mundo	El equipo de ICIITAP del Departamento de Justicia donó a la Policía equipos, libros y un vehículo; la donación consiste en tres computadoras equipadas con una impresora laser, paquetes de software de investigación criminal y una camioneta 1998 Ford F-150 para en uso oficial de la Academia Nacional de Policías y un paquete de 300 libros de referencia legal criminal, contabilidad y otras áreas académicas, además de equipos de laboratorio de fotografía con cámaras fotográficas.
31/08/1998	La Razón	200 vehículos modernos, 500 motocicletas y otros.
06/09/1998	Presencia	150 vehículos, 500 motocicletas, 100 alcoholímetros, 100 pistolas radares, chalecos antibalas, equipos portátiles, detectores de metales, visores nocturnos, linternas de señalización, cascos antimotines y otros.
17/09/1998	Los Tiempos	El embajador de China señala que este país donará 100 jeeps para la Policía Nacional, por las buenas relaciones que tienen ambos países.
18/11/1998	La Estrella	Un lote de armas semiautomáticas.
10/05/2000	El Deber	La Alcaldía de la ciudad de Amberes (Bélgica) donó un vehículo blindado y un carro bombero a la Policía.
13/05/2000	Última Hora	Equipo de comunicación valuado en 100.000 dólares.
08/08/2000	Los Tiempos	Equipos de comunicación.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 26 *(Continuación)*
Adquisiciones y donaciones recibidas en la Policía Nacional
(1985-2001)

Fecha	Fuente	Adquisiciones y Donaciones
20/08/2000	Última Hora	Se donan dos camionetas marca Mercedez Benz de fabricación alemana.
08/09/2001	Los Tiempos	Dos toneladas de trajes impermeables.
27/11/2001	La Razón	Un lote de equipos de oficina, muebles y enceres domésticos (tres calderas, cuatro ollas, dos sartenes y dos bandejas); vituallas de dormitorio (20 colchones de esponja, cinco frazadas, catres, sábanas y almohadas); equipos de escritorio (tres gaveteros metálicos de cinco cajones, nueve libreros, alfombras, tres estufas eléctricas, dos fotocopiadoras y sillas plegables).

Fuente: Proyecto No. 5, PIEB. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Como se puede advertir, una gran mayoría de las adquisiciones de la Policía desde 1985 estuvo destinada a la dotación de equipos antidisturbios (agentes químicos, escudos de protección, lanzagases, revólveres, etc., además de uniformes y víveres). Las donaciones, en cambio, fueron destinadas a las unidades de patrullaje, criminalística y otras relacionadas con la seguridad ciudadana. Estos datos demuestran la tendencia de los gobiernos y la Policía a reforzar la capacidad antidisturbios de la institución antes que dotar de equipamiento a áreas de investigación y prevención de delitos, un ámbito cubierto solamente a través de donaciones externas, aunque con un leve cambio de comportamiento en los últimos años[25].

La utilidad de estos apuntes que contribuyen a retratar a la Policía desde perspectivas educativas, jerárquicas, uso de armas y desde la prioridad que le asigna la institución a la lucha contra el narcotráfico y al orden público, estriba en que todas ellas conforman una de su características principales: su estructura represiva.

La existencia de unidades militarizadas dentro de la institución —FELCN, UMOPAR y la Unidad de Policía Ecológica— y la rotación

[25] Desde 1997, con la implementación de varios planes de Seguridad Ciudadana, se abre un proceso de adquisición de equipos destinados al patrullaje y la seguridad de los ciudadanos.

de estos efectivos a otras unidades, ha transformado la función de servicio de la Policía en una suma de técnicas represivas aprendidas en entrenamientos militares que, en definitiva, atentan contra el Estado de derecho y la democracia en el país.

El conjunto de todas estas características que han configurado el rostro de la Policía Nacional en los últimos años nos permiten, ahora, abordar más específicamente el fenómeno que aquí definimos como militarización de la institución del orden.

Una de las principales causas que ha desatado este fenómeno es la tradición histórica. A pesar de los más de 20 años de democracia en Bolivia, la Policía no ha podido romper la innegable influencia militar que pesa sobre ella. Es más, durante mucho tiempo, la Policía ha forjado un espíritu competitivo con las Fuerzas Armadas que se ha expresado permanentemente —y a pesar de los crecientes procesos de autonomía institucional— en la búsqueda constante de lo que en al ámbito policial se entiende como "paridad militar" de fuerzas.

En el periodo democrático han sido dos las principales causas de la militarización policial, una de origen externo, la amenaza del narcotráfico a nivel continental, y otra de origen interno, el incremento, intensidad y violencia de los conflictos sociales.

En el plano externo, la política de los Estados Unidos dirigida a eliminar la producción de hoja de coca en Bolivia delineó comportamientos altamente militarizados en la Policía Nacional. La implementación de una política muy dura de interdicción y erradicación de la hoja de coca tuvo preocupantes resultados, apuntamos los principales: el uso desproporcionado de la fuerza y la consiguiente violación a los derechos humanos; la ruptura de las premisas del código de comportamiento policial, hecho que ha generado una crisis moral dentro de la institución; y la pérdida de confianza ciudadana, expresada en una grave crisis de legitimidad social de la fuerza pública.

La formación de policías en institutos de entrenamiento estadounidenses promovió también el comportamiento militarizado de la institución, no sólo en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico, sino también en el área del orden público. Este segundo aspecto se

ha convertido en la señalada segunda causa de la militarización policial. En efecto, los conflictos sociales, su intensidad y violencia, se convirtieron rápidamente en una de las principales preocupaciones gubernamentales. La respuesta de las autoridades públicas fue el desproporcionado uso de la fuerza pública que arrastró a policías y militares en una dinámica de contención de la protesta social a través de mecanismos de disuasión violentos.

En síntesis, y si se suma a la mencionada historia organizacional de competencia militar de la Policía la presión externa en la lucha contra las drogas y la alta conflictividad social durante el periodo democrático, encontramos una institución policial altamente militarizada cuyos principales rasgos se manifiestan en la adopción de elementos emblemáticos, las formas de reclutamiento, el uso de arsenal bélico, la normatividad y una lógica de control territorial.

Los elementos emblemáticos que caracterizan a la organización policial son, entre otros, el uniforme, las jerarquías y los saludos, todos ellos expresivos de su identidad institucional y muy semejantes a los de las FFAA. En lo concerniente a las formas de reclutamiento, no es casual que uno de los requisitos imprescindibles para ingresar a la Escuela Básica de Policías (ESBAPOLl) sea el haber cumplido con el servicio militar obligatorio; en general, la formación policial en Bolivia se basa en el manejo de destrezas militares. En cuanto al uso de arsenal bélico, propio de las fuerzas militares, unidades como el GES, PUMAS y la FELCN cuentan entre su armamento con escopetas, ametralladoras, fusiles, carabinas y rifles, un arsenal comúnmente utilizado por las FFAA y que, además, ha sido utilizado en democracia como parte del equipo policial para reprimir el conflicto social. Respecto de la normatividad que rige en la institución del orden, es suficiente señalar la gran semejanza que existe entre los reglamentos de policías y militares; el reglamento de faltas disciplinarias, por ejemplo, es prácticamente el mismo en la Policía y en las FFAA. Finalmente, la lógica de control territorial —un concepto propio del Ejército—, es la lógica que emplea la Policía en las orientaciones del orden público.

Para cerrar este acápite, nos parece importante volver a uno de los mencionados factores que promovió la militarización policial, la presión externa en torno a la lucha contra las drogas. Volvemos a

tratar este tema, esta vez para referir una de sus más graves consecuencias: la pérdida de capacidad estatal para diseñar soberanamente sus políticas estatales.

La intromisión directa de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico ha convertido a organismos policiales como la FELCN, UMOPAR y la Policía Ecológica, en los organismos más calificados de la Policía. Estas unidades cuentan con mayor entrenamiento, mejores equipos y significativos incentivos. De hecho, uno de los problemas más serios de la Policía es su alta dependencia de la lucha contra las drogas. De allí proviene su prestigio, pero también sus inercias. Los incentivos profesionales que recibe la Policía en este campo discriminan las funciones policiales y marginalizan áreas importantes de la vida democrática institucional como la prevención, el control del delito y la seguridad ciudadana.

Otro efecto nocivo de la presión externa sobre este campo es la dislocación de la eficacia y la actuación policial. Hoy, gracias a la lucha antidrogas, los méritos profesionales de los comandantes de la Policía relacionados con la seguridad —y los réditos políticos de los ministros de Gobierno, por supuesto— se evalúan a partir de las relaciones de estos funcionarios con la embajada estadounidense y por su desempeño y eficiencia en la lucha contra el narcotráfico, dejando de lado su capacidad en la coordinación de políticas de seguridad ciudadana y acercamiento a la sociedad.

Los resultados que genera este tipo de priorización policial son funestos para la institución, la sociedad y el propio gobierno. Respecto de la institución, los efectos de la militarización, la modificación de patrones de entrenamiento y las competencias internas por obtener incentivos, distorsionan la profesión policial. La sociedad, por su parte, se ve afectada por la prevalencia de una lógica amigo/enemigo que se traduce en la criminalización de los factores de desorden —narcotraficantes y campesinos cocaleros—, dando lugar a una constante violación de los derechos humanos. Por último, este fenómeno genera, en el caso del gobierno, una preocupante dependencia externa. Dicho brevemente: la presión que ejerce la Embajada de Estados Unidos sobre el gobierno define los roles de la seguridad estatal, priorizando la seguridad interna y la concentración de la Policía en tareas antinarcóticos.

2.3. Una Policía altamente burocratizada

La burocratización de la Policía Nacional, entendida como el excesivo número de trámites, normas, dependencias y personal en la atención de los servicios administrativos que ofrece la institución a la ciudadanía, describe de manera sucinta otra de las características del modelo tradicional de organización policial.

La ampliación del aparato burocrático de la Policía en democracia muestra el predominio de intereses corporativos antes que el mejoramiento de los niveles de eficiencia y servicio al ciudadano, el campo de la seguridad pública.

Entre 1982 y el año 2001 se crearon más de 100 unidades policiales en áreas administrativas y operativas; cada Comandante de la Policía, además, imprimió en su gestión directrices distintas, y si bien en la década de los años 80 y parte de los 90, el tema central fue la creación de unidades de lucha contra el narcotráfico, en la década de los años 90 se produjo un giro importante en el campo de la seguridad ciudadana con la creación de unidades destinadas a prestar servicios a la ciudadanía y crear mayores lazos con la sociedad.

Paradójicamente, junto la ampliación del aparato burocrático policial se detectó el alarmante crecimiento de los índices de delitos en el territorio nacional: entre 1990 y 2002 la delincuencia aumentó en 360% y el presupuesto de seguridad pública, por directa consecuencia, en 340%.

La prevención, el control del delito, la investigación policial y el servicio al ciudadano, durante este periodo, fueron marginales ante las prioridades de la institución policial. Prueba de ello son los elementos irracionales de gestión que funcionaron dentro de la institución: la desequilibrada relación entre número de policías y población, el discrecional manejo de recursos económicos, la falta de innovación tecnológica y la rigidez corporativa frente a los dramáticos cambios ocurridos en la esfera del crimen organizado.

En la relación número de policías y población existen varios datos significativos. En primer lugar, los datos muestran que en 1992 existían 176 efectivos policías por cada cien mil habitantes, y en el

año 2001 el número de efectivos llega a 234 por cada cien mil habitantes (Cuadro 27). Los deficientes niveles de distribución de efectivos a nivel nacional provocaron su concentración en el eje central del país, específicamente en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que suman, entre las tres ciudades, el 76,6%[26] de total de efectivos policiales (Cuadro 28). Esta distribución produjo un vacío de seguridad en otros departamentos —especialmente en zonas fronterizas— y el consecuente incremento de los índices de criminalidad en esas regiones.

Cuadro 27
Bolivia: número de habitantes y policías según censos de población y vivienda
(1900, 1950, 1976, 1992 y 2001)

Año	Habitantes	Policías	Efectivos policiales por cada cien mil habitantes	Efectivos policiales por cada diez mil habitantes	Número de habitantes por policía
1900	1.633.610	814	50	5	2.007
1950	3.019.031	6.503	215	22	464
1976	4.583.101	8.239	180	18	556
1992	6.420.742	11.306	176	18	568
2001	8.274.325	19.386	234	23	427

Fuente: INE-Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Cuadro 28
Bolivia: efectivos policiales en ciudades principales
(2003)

Ciudad Capital	Efectivos Policiales	Población	Número de habitantes por policía
La Paz	7.048	793.293	113
El Alto	3.317	649.958	196
Cochabamba	1.476	517.024	350
Santa Cruz	2.652	1.135.526	428
Oruro	754	215.660	286
Potosí	574	145.057	253
Tarija	639	153.457	240
Sucre	814	215.778	265

Fuente: Comando General de la Policía Nacional-INE.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

26 Datos del Comando General de la Policía, año 2003.

Un segundo punto de análisis en la relación número de policías y ciudadanos es el exceso de puestos administrativos existentes en las reparticiones policiales. Este tipo de puestos son los más codiciados por los policías porque proporcionan un mayor estatus y posibilidades de ingresos económicos colaterales, a diferencia del nivel operativo, que por su peligrosidad, es rechazado por la mayoría de los efectivos (no resulta nada rentable trabajar sin equipo y, más aún, con bajos salarios). Esto produce la sobrecarga de los puestos administrativos y dos efectos inmediatos: primero, el exceso de personal administrativo convierte cualquier trámite en una travesía de innumerables pasos y procedimientos, dificultando la labor de servicio y aumentando las posibilidades de soborno y extorsión policial; y segundo, la falta de efectivos policiales en las calles provoca la indefensión de los ciudadanos que ven aumentar paulatinamente los índices de criminalidad que ponen en riesgo su seguridad (Cuadros 29 y 30).

Cuadro 29
Distribución de jefes, oficiales, clases y policías, La Paz

Unidades de La Paz	Oficiales	Tropa	Total	No. de policías por cada oficial
Radio Patrulla 110	30	141	171	5
Unidad de Bomberos	15	90	105	6
Seguridad Ciudadana	11	243	254	22
Tránsito	41	796	837	19
Pol. Rural Fronteriza	14	526	540	37
Conciliación Familiar	9	53	62	6
Escuadrón Pumas	10	127	137	13
Distrito Policial No. 1	29	432	461	15
Distrito Policial No. 2	16	334	350	21
Distrito Policial No. 3	14	543	557	39
Distrito Policial No. 4	4	192	196	48
Distrito Policial No. 5	18	531	549	29
GES	21	325	346	15
Totales	**232**	**4.333**	**4.565**	**18**

Fuente: Comando General de la Policía Nacional.

Cuadro 30
Bolivia: Dispersión de efectivos policiales en unidades policiales
(2003)

Unidad Policial	Efectivos	En %
Comando General Policía Nacional	1.381	6,31%
Pasivos	336	1,53%
Anapol	184	0,84%
Dir. Nal. de Fis. y Recaudaciones	88	0,40%
Dir. Nal. Pol. Téc. Jud.	436	1,99%
Dir. Nal. Seg. Penitenciaria	212	0,97%
Dir. Nal. Pofoma	28	0,13%
Control Aduanero	126	0,58%
Cmdo. Dptal. La Paz	664	3,03%
Cmdo. Reg. El Alto	777	3,55%
Cmdo. Reg. Zona Sur	425	1,94%
Unidad de Radio Patrullas 110	171	0,78%
Unidad de Bomberos	105	0,48%
Unidad Seg. Ciudadana	254	1,16%
Org. Op. de Tránsito	837	3,82%
Unidad de Pol. Rural y Front.	540	2,47%
Unidad de C.C. y Familiar	62	0,28%
Escuadrón de Seguridad Pumas	137	0,63%
Distrito Policial No. 1	461	2,10%
Distrito Policial No. 2	350	1,60%
Distrito Policial No. 3	557	2,54%
Distrito Policial No. 4	196	0,89%
Distrito Policial No. 5	549	2,51%
Centro de Adiest. de Canes	42	0,19%
Seguridad Física Estatal	1.104	5,04%
Grupo Especial de Seguridad	346	1,58%
FELCN	1.567	7,15%
Cmdo. Dptal. Cbba.	2.150	9,82%
Policía Ecológica Cbba.	97	0,44%
Cmdo. Dptal. Oruro	791	3,61%
Cmdo. Dptal. Sucre	702	3,21%
Cmdo. Dptal. Potosí	791	3,61%
Cmdo. Dptal. Tarija	800	3,65%
Cmdo. Dptal. Santa Cruz	2.897	13,23%
Cmdo. Dptal. Beni	612	2,79%
Cmdo. Dptal. Pando	261	1,19%
Jef. Front. Pol. S.I. de Velasco	89	0,41%
Jefatura Prov. Tupiza	65	0,30%
Jefatura Prov. Pol. Villazón	79	0,36%
Jefatura Prov. Pol. Yacuiba	267	1,22%
Jefatura Prov. Pol. Puerto Suárez	68	0,31%
Jefatura Front. Guayaramerín	97	0,44%
Identificación Personal	201	0,92%
Total	**21.902**	**100,00%**

Fuente: Comando General de la Policía Nacional.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

La acumulación de policías que ocupan puestos administrativos redujo la capacidad operativa de la institución, una situación que fue abordada durante la comandancia del General Edgar Pardo (abril, 2003), quien a través de la Resolución Suprema No. 221631 determinó que los oficiales trabajen en áreas operativas por 18 años, y en cargos de dirección 14 años. El objetivo esta resolución fue ampliar el número de policías que trabajan directamente con la sociedad.

Finalmente, además de las negativas consecuencias que trajo la mala distribución de efectivos policiales en el ámbito nacional durante el periodo democrático, no existió planificación alguna de las autoridades de gobierno para equilibrar la diferencia entre número de policías y población. Una de las medidas cuestionadas que tomaron las autoridades gubernamentales ante el crecimiento de la criminalidad, fue adelantar el egreso de policías antes del tiempo de formación previsto[27], una medida que puede traer graves consecuencias en los niveles de eficiencia policial.

En el ámbito económico de la Policía, el manejo discrecional de los recursos ha generado una crisis permanente en la gestión presupuestal. A pesar del continuo crecimiento del gasto en el Ministerio de Gobierno y Policía (Cuadro 31), los niveles de eficiencia en el control del delito no tuvieron ninguna variación, y el crecimiento de delitos comunes, faltas y contravenciones, sucesos especiales y casos de auxilio, fueron una constante en la última década.

La inercia del gasto en seguridad se explica a partir de su distribución por rubros. La administración de recursos económicos en la Policía no siguió una lógica de administración pública coherente: los gastos en recursos humanos, a lo largo del periodo 1990-2000, fluctuaron entre el 83,61% en 1990 y el 77,26% el 2000, llegando a un preocupante 88% en el año 2002[28] (Cuadro 32). Al contrario,

---

27 La ola delictiva que azotaba a Santa Cruz, El Alto y Cochabamba durante el primer semestre de 2003, provocó que el gobierno dispusiera que en junio de ese mismo año egresen 83 subtenientes y 259 suboficiales y clases que debían egresar recién a fines de año de la Academia de Policías y la Escuela Básica Policial (La Razón, 12/07/2003).

28 Informe Oral que brindó el Comandante de la Policía, Walter Carrasco, ante la Comisión de Gobierno de Diputados (La Razón, 24/10/2002).

los porcentajes destinados a la adquisición de material y suministros tuvieron una media de 15,7% durante la década, una cifra que explica las constantes quejas de la institución por la falta de equipos y tecnología.

Cuadro 31
Evolución del gasto en Ministerio de Gobierno y Policía
(en porcentajes) (serie 1990-2001)

Año	Policía	Ministerio de Gobierno	Min. Gob. y Policía
1990	72,62	27,38	100
1991	78,15	21,85	100
1992	79,13	20,87	100
1993	79,03	20,97	100
1994	77,90	22,10	100
1995	78,60	21,40	100
1996	78,61	21,39	100
1997	79,49	20,51	100
1998	76,93	23,07	100
1999	79,36	20,64	100
2000	77,81	22,19	100
2001	83,53	16,47	100

Fuente: Elaboración a partir de la Contaduría General del Estado-Área de Estadísticas Fiscales.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente.*

Todos estos datos demuestran el carácter burocrático de la institución y la forma en que se reproduce el clientelismo institucional. No otra cosa significa el hecho de que la mayor parte del presupuesto policial sea destinado a recursos humanos, es decir, el despliegue de los mayores esfuerzos de la institución para cubrir una amplia burocracia en desmedro de las necesidades básicas de la seguridad ciudadana.

Cuadro 32
Bolivia: Descomposición del gasto en seguridad y orden público (Policía): por grupos de gasto
(en porcentajes) (1990-2000)

Grupo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1000 SERVICIOS PERSONALES	83,61	82,64	83,01	76,32	77,13	75,24	73,89	74,78	75,67	75,65	77,26
2000 SERVICIOS NO PERSONALES	1,04	1,52	3,00	4,42	2,56	2,76	3,85	4,66	3,28	3,96	3,13
3000 MATERIALES Y SUMINISTROS	12,60	13,75	13,81	16,36	16,98	16,68	18,32	17,16	17,65	16,30	14,07
4000 ACTIVOS REALES	2,27	0,43	0,18	2,91	2,92	5,03	3,92	3,40	3,37	4,07	1,28
5000 ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	0,67	0,00	0,00	0,41	0,28	0,01	0,00	0,02	0,01	0,04
6000 SERV.DEUDA PUB.Y DISM.OTROS PASIVOS	0,00	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7000 TRANSFERENCIAS	0,47	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,20
8000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
9000 Otros Gastos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0003
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Contaduría General del Estado-Área estadísticas fiscales.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

El uso de los recursos propios[29] ha sido otro punto de cuestionamiento al manejo de la gestión administrativa que realiza la Policía Nacional. Según informes del Defensor del Pueblo, los ingresos económicos por concepto de recaudaciones policiales alcanzan cifras elevadas: sólo en tres fuentes de financiamiento, de las 68 detectadas, la Policía recibió, durante el año 2001, aproximadamente 208 millones de bolivianos por concepto de licencias de tránsito (186,5 millones de bolivianos), carnet de identidad (20,3 millones de bolivianos) y rosetas de inspección (1,8 millones de bolivianos)[30].

Del total del monto recaudado, el 85% va a una cuenta especial del Tesoro General de la Nación (TGN), para luego ser destinado al Comando General de la Policía, en los siguientes rubros: 58% para la Mutual de Seguro Policial (MUSEPOL); 30% para edificaciones policiales y mantenimiento de vehículos y equipos; y 12% para el Consejo de Vivienda Policial (COVIPOL). El restante 15%, antes de abril de 2000, iba a una cuenta del Ministerio de Gobierno, pero debido al aumento de salarios concedido a los efectivos policiales en el amotinamiento policial de ese año, ese dinero fue destinado al pago del respectivo aumento salarial.

A pesar de haberse detectado este alto nivel de ingresos policiales, dentro de la institución persisten graves deficiencias en materia de dotación de equipos y distribución de recursos para cubrir las necesidades más básicas de determinadas unidades policiales como las Brigadas de Protección a la Familia, PTJ y Bomberos. Estas deficiencias en el uso de los recursos policiales responden a una distribución inequitativa del presupuesto que en muchas oportunidades se explican por actos de corrupción, malos manejos económicos, malversación de fondos y pago de sobresueldos.

El último elemento que corrobora el carácter burocrático de la Policía Nacional es su rigidez organizacional. El miedo al cambio, uno de los atributos que definen a instituciones altamente clientelares

---

29 Según la Ley Orgánica de la Policía, la institución cuenta con tres fuentes de ingreso: el TGN, ingresos propios y donaciones.

30 La Razón, 28/10/2002 y 29/10/2002.

obliga a este tipo de organizaciones a tomar acciones cuyo único fin es fortalecer y mantener las prerrogativas. Un ejemplo de esto es el concepto que se maneja dentro la Policía en materia de reforma policial. Para la institución, las palabras "depuración", "refundación", "reestructuración", "modernización" y "reorganización" tienen un único significado: la quietud. Para nadie es extraño que la Policía Nacional es una institución cuyo principal reflejo es la autoconservación, por ello se entiende su oposición a toda tentativa de cambio radical.

Durante el periodo democrático, los amplios debates que provocaron los varios intentos de reforma policial sugirieron temas como la descentralización, depuración total, moralización y desmilitarización, entre otros. Todos ellos fueron rechazados por miembros de la institución con un argumento: la crisis en la Policía sólo es producto de los bajos recursos con los que cuenta la institución. Los mandos policiales, además, nunca permitieron que entidades ajenas fueran partícipes de proyectos de reforma policial bajo otro argumento: nadie mejor que ellos conoce los problemas de la institución. La más certera respuesta a estos argumentos fue un editorial de prensa que resumió con precisión médica la negativa de la Policía Nacional a la reforma: "Quizá un enfermo (la Policía) pueda procurarse curaciones menores, pero en ningún caso podrá autopracticarse una cirugía mayor[31]".

2.4. La precaria profesionalización policial

Una de las características del modelo tradicional de la Policía en Bolivia es su precario nivel de profesionalización. La institución está muy lejos de alcanzar un grado de formación profesional que se ajuste a un objetivo básico: capacitar y formar mejores policías para que den una respuesta eficiente a los problemas de la comunidad, es decir, entender la profesionalización policial como una inversión en el capital humano que garantice la mejora de los servicios de seguridad que se ofrecen a la ciudadanía.

---

31 La Prensa, 05/07/1999.

El primero de los obstáculos con el que tropieza la Policía Nacional en el proceso de profesionalización de sus efectivos es el concepto de carrera policial que los especialistas definen como el conjunto de normas y procedimientos que orientan y dirigen el desarrollo profesional.

El Plan de la carrera policial en Bolivia se caracteriza por la ambigüedad de sus objetivos, prioriza funciones burocráticas antes que administrativas y está dirigido a garantizar la permanencia vegetativa de sus efectivos en la institución. Con esto último se quiere decir que en el proceso de formación profesional en la Policía Nacional resulta, a fin de cuentas, mucho más importante el tiempo de permanencia en la institución que la especialización y actualización permanente de conocimientos.

El reglamento del Plan de Carrera establece cuatro fases y seis campos ocupacionales de la Policía[32]; estos son:

Fases:

1. Fase inicial: Subteniente y Teniente.
2. Fase de desarrollo o ampliación: Capitán a Mayor.
3. Fase superior: Teniente Coronel y Coronel.
4. Fase final: General.

Campos ocupacionales:

1. De servicio básico permanente (funciones de forma continua, eminentemente preventivas y en constante contacto con la sociedad).
2. De servicio policial especial.
3. De asesoramiento.
4. De administración.
5. De servicios técnicos
6. De administración policial.

---

[32] Policía Nacional, Reglamento del Plan de Carrera 1-2, Resolución Suprema No. 203530, de 15/12/1987.

De acuerdo a las fases y campos ocupacionales descritos, la institución diseña los destinos de los jefes y oficiales de la Policía (Cuadro 33). Este es el punto en el que se encuentran las primeras deficiencias de la Policía en la atención de tareas operativas y de seguridad ciudadana.

Cuadro 33
Destinos de la Carrera Policial

Grado	Destinos
Destino en el grado de Subteniente de la Policía Nacional *	Los dos primeros años calendario como Oficial del Servicio de Patrullaje a pie en la ciudad de La Paz. El tercer año como Oficial del Servicio de Patrullaje a pie en el interior de la República. El cuarto año como Oficial de Planta en cualquiera de los departamentos del país: • Oficial de servicio de seguridad; • Oficial de servicio interno de los Distritos Policiales. El quinto año: • Oficial de Seguridad Física en instalaciones importantes; • Oficial de servicios en Unidades Especiales; • Oficial de servicio de Patrullaje en los Comandos Departamentales en cualquier distrito del país; • Ayudante de Órdenes en Unidades Operativas.
Destino en el grado de Teniente de la Policía Nacional *	Primer año como Oficial de Radio Patrullas en cualquier departamento del país. Segundo año como Oficial Investigador en Tránsito, Criminalística, Aduana, Bomberos, Narcóticos, Identificación Personal, Inteligencia y otros. Tercer año como: • Oficial Instructor en los distintos Institutos de Formación de la PN; • Oficial de Planta en Interpol, Identificación Personal, Inteligencia y otros en cualquiera de los departamentos del país; • Oficial en los distintos retenes policiales. Cuarto año como alumno de la Escuela de Especialización. Quinto año como Oficial de Planta en función de la especialidad estudiada en el curso de Especialización de Tenientes.
Destino en el grado de Capitán de la Policía Nacional *	Primer año como Oficial de la Unidad de Provincias y Fronteras en cualquier lugar del país. Segundo año como Jefe de Grupo en Unidades Operativas dedicadas a la investigación. Tercer año como: • Oficial Supervisor de Servicios; • Despachador de Radio Patrullas; • Comandante de Compañía en los Institutos de Formación; • Ayudante de Órdenes del Comando General de la Policía Nacional; • Ayudante General de Ministerios, Prefecturas, Parlamento y otros; • Secretario de Juzgados policiales. Cuarto año como alumno de la Escuela de Capacitación Policial.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 33 *(Continuación)*
Destinos de la Carrera Policial

Grado	Destinos
	Quinto año como: • Subjefe de División de Unidades Operativas; • Jefe de DIPES Escuelas Básica.
Destino en el grado de Mayor de la Policía Nacional	Primer año como juez de los Juzgados Policiales. Segundo año como: • Ayudante del Ministerio del Interior; • Edecán del Sr. Presidente de la República y Vicepresidente: • Ayudante general de los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores; • Comandante de Batallón de la Academia Nacional de Policías; • Jefe de Sección de las Unidades Operativas; • Ayudante General de la ANAPOL; • Jefe DIPES, Escuela de Capacitación; • Jefe del Departamento Académico de las Escuelas Básicas; • Jefe del Departamento Administrativo de las Escuelas Básicas. Tercer año como: • Comandante de Policía en las provincias; • Jefe de División de las Direcciones Nacionales; • Ayudante General de los Institutos de Post-Grado • Jefe DACA, ANAPOL y Escuela de Especialización; Cuarto año como alumno del Curso de Administración de la Escuela Superior de Policías; Quinto año como: • Subcomandante de Unidades Operativas; • Jefe de División de Organismos Operativos; • Subcomandante de Policía en fronteras; • Jefe DACA, Escuela de Capacitación.
Destino en el grado de Teniente Coronel de la Policía Nacional	Primer año como: • Subcomandante de organismos operativos; • Director de los Institutos Básicos de Formación Profesional y de la Escuela de Perfeccionamiento de Clases; • Jefe de los diferentes Centros de Producción y Servicios de la PN; • Secretario General del Comando General de la PN; Segundo año como: • Jefe de Departamento de los Comandos Departamentales; • Comandante de Fronteras; • Jefe de Departamento Académico (Tenientes y Capitanes). Tercer año como: • Jefe de Departamento dependiente de las Direcciones Nacionales; • Vocal, Auditor y Fiscal del Tribunal Superior Departamental; • Jefe de las reparticiones investigativas por Especialidad de Criminalística y Tránsito;

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 33 *(Continuación)*
Destinos de la Carrera Policial

Grado	Destinos
	Cuarto año como: • Comandante de Unidades Operativas; • Subcomandante de Organismos Operativos: Orden y Seguridad, Tránsito y Criminalística; Quinto año alumno del Curso Comando de la Escuela Superior de Policías.
Destino en el grado de Coronel de la Policía Nacional	Primer año como: • Ayudante General del Comando General; • Comandantes de los Organismos Operativos; • Comandante en las Unidades de Policía Provincial y Fronteriza: Villazón, Puerto Suárez, Guayaramerín y Yacuiba. Segundo año como: • Sub Director ESP-ANAPOL; • Inspector Departamental; • Comandante de los Organismos Operativos: Orden y Seguridad, Tránsito y Criminalística. Tercer año como: • Subcomandante Departamental; • Director de la ANAPOL, ESP, ECP y EEP; • Presidente de Organismos Descentralizados; • Jefe de la Intendencia Policial • Presidente de los Tribunales Disciplinarios Departamentales; • Comandante Departamental de Policía; • Director Nacional; • Agregado Policial.
Destinos en el grado de General de la Policía Nacional	Los que están establecidos en la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

Fuente: Policía Nacional, Reglamento del Plan de Carrera 1-2. Resolución Suprema No. 203530, 15/12/1987.
* Mediante Decreto Supremo 221631 del 7 de abril de 2003 se incrementa el tiempo de permanencia de los subtenientes, tenientes y capitanes de 5 a 6 años.

Como se puede observar en el Cuadro 33, la asignación de oficiales a cargos operativos y trabajos de contacto directo con la sociedad se reduce en tanto se incrementa la antigüedad de los efectivos; a mayor jerarquía, mayores son las posibilidades de acceder a puestos administrativos y, por lo tanto, las expectativas profesionales también se incrementan dejando de lado de manera preocupante la misión

fundamental de la Policía que es la conservación del orden público, la defensa de la sociedad y el cumplimiento de las leyes. Lo alarmante de esto es que, además de existir un reducido número de Jefes y Oficiales en comparación con los Clases y Policías, el 80% de los destinos de los primeros cubre los ámbitos administrativos, dejando para los segundos, que cuentan con una menor formación, las actividades operativas. Esta normativa produce graves daños a los niveles de eficiencia e institucionalización policial.

La profesionalización policial también se ve afectada por un segundo elemento, el referido a la acumulación de méritos para obtener los ascensos. Según el Reglamento de Personal de la Policía, los requisitos para acceder al grado inmediato superior son:

1. Tener la antigüedad reglamentaria en el grado.
2. No exceder el límite de edad señalado por cada grado.
3. Cumplir con el Reglamento del Plan de Carrera.
4. Aprobar las calificaciones de Fojas de Concepto.
5. Cumplir con los requisitos exigidos por el Sistema Educativo Integral de la Policía (SEIP) (aprobación de exámenes de ascenso y aprobación en los institutos policiales)[33].

El proceso de ascensos dentro la institución policial no es abordado desde una perspectiva de profesionalización; los requisitos exigidos se han convertido en condiciones que no implican mayores esfuerzos de capacitación y, sobre todo, de modernización policial; la continuidad de sus estructuras funcionales obstaculiza la adopción de otras dinámicas de actuación que incorporen temas importantes como la prevención del delito, el servicio ciudadano y la seguridad ciudadana. Este enfoque se comprueba fácilmente con la simple revisión de las materias requeridas dentro la Policía para ascender de un grado a otro (Cuadro 34).

---

[33] Policía Nacional. Reglamento de Personal. Resolución Suprema No. 204652 de 23 de julio de 1988.

Cuadro 34
Materias de ascenso en la Policía Nacional

Materias de Ascenso para el grado de Subtte. a Tte.	Materias de ascenso para el grado de Tte. a Cap.	Materias de ascenso para el grado de Cap. a My.	Materias de ascenso de Policía a Cabo
• Identificación Personal	• Laboratorio Criminalístico	• Doctrina de Estado Mayor	• Patrullaje Policial I
• Investigación Criminal II	• Medicina Legal II	• Estadística	• Sustancias Peligrosas
• Tránsito	• Tránsito	• Planificación	• Legislación Policial
• Técnicas de Interrogatorio	• Investigación Criminal III	• Economía Política	• Educación Cívica
• Patrullaje II	• Orden y Seguridad	• Administración de Recursos Humanos	• Educación Vial
• Criminología	• Derecho Procesal Penal	• Administración Pública	• Correspondencia Policial
•Psicología Social	• Legislación Privada y Especial	• Inteligencia Operativa	• Relaciones Públicas I
• Medicina Legal	• Legislación Policial	• Desarrollo y Subdesarrollo	• Primeros Auxilios
• Derecho Penal y Principios Constitucionales	• Tiro Policial	• Educación Física	• Bombería (Varones)
• Educación Física	• Educación Física	• Tiro Policial	• Trabajo Social (Mujeres)
• Tiro Policial			• Educación Física
			• Tiro Policial

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 34 *(Continuación)*
Materias de ascenso en la Policía Nacional

Materias de ascenso para el grado de Cabo a Sargento Segundo	Materias de ascenso para el grado de Sargento Segundo a Sargento Primero	Materias de ascenso para el grado de Sargento Primero a Sub-Oficial Segundo	Materias de ascenso para el grado de Sub-Oficial Segundo a Sub-Oficial Primero
• Patrullaje Policial II • Técnicas de Investigación criminal • Seguridad Física (Varones) • Servicio Social II (Mujeres) • Relaciones Públicas II • Correspondencia Policial II • Legislación Policial II • Derecho Penal I • Elementos de Derecho Constitucional • Educación Física • Tiro Policial	• Investigación criminal II • Operaciones Policiales • Técnicas de Investigación de Tránsito • Laboratorio Criminalístico • Identificación Personal • Diligencias de Policía Judicial • Juzgados Policiales • Derecho Constitucional • Relaciones Públicas III • Educación Física • Tiro Policial	• Investigación IV • Investigación de hechos de Tránsito II • Identificación Personal II • Legislación Policial III • Procedimientos Policiales • Juzgados Policiales II • Nociones de Doctrina Policial • Correspondencia Policial • Relaciones Públicas IV • Educación Física • Tiro Policial	• Investigación criminal IV • Investigación de hechos de Tránsito III • Administración Policial • Diligencias de Policía Judicial • Procedimientos Policiales • Operaciones Policiales • Nociones de Doctrina Policial • Correspondencia Policial • Relaciones Públicas • Educación Física • Tiro Policial

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 34 *(Continuación)*
Materias de ascenso en la Policía Nacional

Materias de ascenso para el grado de Sub-oficial Primero a Sub-Oficial Mayor	**Materias de ascenso para el grado de Sub-Oficial Mayor a Sub-Oficial Superior**
• Organización Policial	• Organización Policial
• Nociones de Derecho Penal	• Plana Mayor
• Diligencias de Policía Judicial	• Inteligencia Operativa
• Técnicas de Interrogatorio	• Diligencias de Policía Judicial
• Nociones de Aduanas	• Derecho Procesal Penal
• Relaciones Públicas	• Procedimientos Policiales
• Correspondencia Policial	• Seguridad Física
• Inteligencia Operativa	• Relaciones Públicas
• Educación Física	• Educación Física
• Tiro Policial	• Tiro Policial

Fuente: Policía Nacional. Comando General. Dirección Nacional de Instrucción y Enseñanza. Manual de Exámenes de Ascenso, Elaboración y Defensa de Tesis, La Paz, 1989.

Como se observa, los exámenes de ascensos incorporan materias de distinto tipo, derecho, entrenamiento, inteligencia, relaciones públicas e incluso la clara distinción de género entre la materia de Trabajo Social para las mujeres y Bombería y Seguridad Física para los varones. Lo preocupante es que no se incorporan temas de derechos humanos, servicio público ni seguridad ciudadana. A esto se puede añadir la ausencia total de especialización dentro de la institución, ésta sólo se aborda, y sin mayor profundidad, en los cursos de posgrado, de donde quedan totalmente excluidos los Clases y Policías, que son, de manera objetiva, los efectivos policiales que más contacto tienen con la sociedad.

Otro elemento que menoscaba el mérito policial son los puntajes que se asigna para acceder al grado de General (Cuadro 35). Si a ello se suma la preocupante desigualdad que se produce entre Jefes y Oficiales por una parte, y Clases y Policías por otro, y la clara tendencia a determinar el acceso a la máxima jerarquía policial en base a méritos administrativos y no de carácter operativo y de servicio ciudadano, así se explican las insuficiencias de la carrera policial.

Para llegar a General de la Policía, como se observa en el Cuadro 35, los puestos que más puntaje asignan son las direcciones nacionales, y entre ellas, la Dirección Nacional de Narcóticos, con 120 puntos. Le siguen en importancia: la Dirección de la Escuela Superior de Policías y la Comandancia de la ANAPOL con 98 puntos; la Presidencia del Fondo Complementario, la Gerencia Ejecutiva de COVIPOL, la Dirección de Departamento Nacional de Fiscalización y Recaudaciones y el Centro Nacional de Producción con 110 puntos. Frente a todas estas direcciones, suman 50 puntos las comandancias de Orden y Seguridad, Tránsito, Criminalística, Policía Aduanera, Juzgados Policiales, Policía Femenina, Policía Provincial y Fronteriza, y 45 puntos la comandancia de Unidades. Es evidente que los méritos en la institución del orden y las expectativas profesionales se basan en la carrera administrativa y de gestión, produciendo así un dislocamiento de las funciones constitucionales de la Policía y una ambigüedad funcional que determina elevados niveles de ineficiencia.

Cuadro 35
Calificación para el ascenso al grado de General de la Policía Nacional

Ámbito	Puntaje
ANAPOL Primer alumno	 40
Escuela de Especialización Policial Primer alumno	 50
Escuela de Capacitación Policial Primer alumno	 60
Escuela Superior de Policial Primer alumno	 70
Otros Cursos a nivel internacional De 7 a 15 días 6 a más meses	 20 80
Nivel de educación superior Doctorado Técnico Medio	 160 50
Administración Central	
Nivel de Dirección Ayudante General del Comando	 60
Nivel de Asesoramiento y Apoyo Directores Nacionales Director Nacional de Narcóticos	 120
Nivel de Post Grado Director de la Escuela Superior de Policías Nivel de Formación Comandante de la ANAPOL	 98
Nivel Descentralizado Presidente del Fondo Complementario Gerente Ejecutivo de COVIPOL Director del Dpto. Nal. de Fisc. y Recaud. Director del Centro Nal. de Producción	 110
Nivel de Ejecución Comandantes de: Orden y Seguridad Tránsito Criminalística Policía Aduanera Juzgados Policiales Policía Femenina Policía Provincial y Fronteriza	 50
Nivel Operativo Comandante de Unidad	 45

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 35 *(Continuación)*
Calificación para el ascenso al grado de General de la Policía Nacional

Ámbito	Puntaje
Servicios de Apoyo Administrativo Jefe de la Intendencia Gerente de la Editorial Calama Gerente de la Clínica V. de Copacabana Gerente de la Clínica Dental Presidente de MUCOPOL	60

Fuente: Manual de evaluación y calificación para el ascenso al grado de general de la Policía Nacional, La Paz, 1990.

Otro elemento que distorsiona la profesionalidad policial es la influencia política. Durante el periodo democrático se hicieron rutinarias las denuncias de tráfico de influencias entre el sistema político y la institución. A los ascensos bajo "padrinazgo" político y sin ningún respeto por la carrera policial, se sumaron las designaciones "a dedo" de los comandantes departamentales o de las unidades operativas de la Policía. El rompimiento de la institucionalidad policial se vio agravada, además, por las denuncias de "compra de puestos" por parte de los efectivos. Dichos puestos llegarían a costar desde 400 bolivianos a miles de dólares, dependiendo del lugar.

Al parecer, las designaciones arbitrarias de comandantes no terminaba ahí. Las designaciones "a dedo" que realizaba el Comandante General a sus amigos más allegados tendría un costo que, con el paso del tiempo, se llegó a denominar "alquiler" o "cupo[34]", que consistía en la entrega de puestos claves en la institución a cambio de predeterminados pagos mensuales.

[34] Los mismos jefes policiales explicaron que la entrega de estos "cupos" siguen la siguiente cadena: los policías y suboficiales entregan el "alquiler" a sus jefes de división, éstos entregan el mismo al Comandante de unidad para que ellos, a su vez entreguen el dinero a los comandantes departamentales y así llegan a otros niveles superiores (La Razón, 01/08/1999).

A todos estos hechos se suma el manejo discrecional de las oportunidades profesionales que tiene la institución para acceder a distintas ofertas de recursos y capacitación. La consecuencia de todo ello es una elevada incertidumbre normativa y una competencia ilícita dentro de la Policía que socava la unidad institucional y promueve lazos de subordinación informal a los actores influyentes. El uso de influencias políticas para promover una mejor carrera policial derivó, además, en la protección de determinados policías infractores y, por lo tanto, en la impunidad.

Finalmente, la falta de un control eficiente sobre la carrera policial y la administración de personal es otro de los elementos que distorsiona la formación profesional en la Policía Nacional. Hasta el momento, el tipo de control interno que funciona en la institución ha sido incapaz de promover mecanismos modernos de profesionalización policial. Los mecanismos de control, al contrario, incentivan y solapan la ilicitud en los destinos, ascensos y calificación de méritos. Respecto de los controles externos, los organismos gubernamentales encargados de vigilar el buen desempeño de las instituciones estatales tampoco han funcionado. El Parlamento, como en tantos otros ámbitos, se ha caracterizado por su indiferencia en el tema y su apatía en el tratamiento de programas de legislación y control policial.

El conjunto de los elementos referidos a la carrera policial aquí señalados ayudan a comprender las razones del estancamiento y la precariedad de la profesionalización en la Policía Nacional. La existencia de un marco normativo deficiente y una cultura interna de infidencias, lealtades condicionadas y circuitos de influencia y conspiración, distorsionan fuertemente la carrera policial e impiden el desarrollo de estímulos profesionales, generando más bien estímulos perversos como la búsqueda de enriquecimiento ilícito, transgresión a las reglas y redistribución del poder en pequeños núcleos.

2.5. Una Policía en la que predomina el trabajo informal

El modelo de organización policial en Bolivia reproduce una serie de patrones de comportamiento que contradicen abiertamente los marcos normativos de la institución y del país. La existencia de una subcultura del delito repercute en el accionar policial de manera

alarmante, hasta el extremo de que ya para nadie es un secreto que existen vínculos informales entre policías y delincuentes.

Las denuncias de corrupción que han alcanzado todos los niveles policiales, matizadas con amplios márgenes de impunidad, desnudan toda una estructura paralela de regulación del delito en la que los policías incorporaron hábilmente el bagaje de conocimientos adquirido de los delincuentes y donde éstos últimos encontraron opciones claras de protección e información inusual.

La objetivación empírica de estos hechos, durante el periodo transcurrido entre 1982 y 2003, permite encontrar una serie de variaciones en la conducta del trabajo informal de la Policía que van desde narcotráfico hasta el loteamiento de terrenos. A continuación, presentamos una sucinta ejemplificación de los tipos de comportamiento policial en relación al delito, tal como la presentaron medios de prensa escrita:

> **Narcotráfico:** "Miembros de las unidades de lucha contra el narcotráfico de la Policía habrían recibido 35 mil dólares para permitir el tráfico de 300 kilos de cocaína en la ciudad de Cochabamba[35]".

> **Robo:** "Los mandos policiales dieron de baja a dos policías de la unidad de Tránsito por estar involucrados en la adquisición de vehículos oficiales robados y adulterados por una banda de delincuentes[36]".

> **Encubrimiento:** "Cuatro policías en Cochabamba fueron dados de baja de la Policía Nacional bajo acusación de encubrimiento, beneficio personal del cargo y apropiación indebida de más de mil gramos de oro en joyas que fueron sustraídas por un antisocial de una céntrica joyería de la capital[37]".

---

35 Hoy, 31/07/1984.

36 Hoy, 26/08/1987.

37 Hoy, 01/05/1990.

Secuestro: "El Cnl. de Policía Nicolás Anaya y el My. Gonzalo Barba participaron en forma directa en el secuestro y posterior intento de deportación de un ciudadano boliviano-canadiense[38]".

Estafa: "El ex paramilitar Juan Rodríguez Lema, supuestamente muerto el 15 de enero de 1981, durante el asalto a la casa donde se hallaba reunida la dirección del MIR, percibe un sueldo de la Policía y figura en los registros de la Unidad de Criminalística de La Paz[39]".

Excarcelación: "El Comandante departamental de la Policía Nacional de Cochabamba, Cnl. Gonzalo Sánchez, confirmó la participación de tres mujeres policías (entre ellas una sargento) en el caso de excarcelación de la detenida Griselda de Andrade, esposa del colombiano Celimo Andrade, narcotraficante que se encuentra detenido en Chonchocoro[40]".

Extorsión: "El Comando General de la Policía dispuso la suspensión de oficiales de DIROVE de Santa Cruz debido a denuncias sobre el cobro de recompensa y para la devolución de vehículos recuperados por esta unidad de la institución del orden, informó el Ministro de Gobierno[41]".

Volteo: "Ayer, a las tres de la madrugada, el 110 capturó a Pedro Molina López (32), Agente del GES quien en compañía de dos personas se aprestaba a realizar un volteo de sustancias controladas[42]".

Loteamiento: "El ex Comandante de la Policía Jaime Céspedes, prestará declaraciones hoy a las 10 a.m. ante el juez tercero de instrucción en lo penal, Alberto Costa Obregón, sobre el caso de loteamiento de los terrenos de Villa Salomé[43]".

---

38 El Diario, 19/09/1990.

39 Presencia, 06/09/1991.

40 Presencia, 29/06/1993.

41 Presencia, 08/05/1996.

42 El Deber, 27/02/1998.

43 Última Hora, 08/05/1998.

Cobros indebidos: "El Coronel Daniel Cruz acusado de cobros indebidos a postulantes a la unidad de Seguridad Física de La Paz, fue puesto ayer a disposición de la Dirección Nacional de Asuntos Internos para ser investigado[44]".

Soborno: "El 12 de enero, el Sargento Jhesualdo Choque dijo que la Sargento Sthael Larrea y el Dragoneante Eustaquio Achu devolvieron el dinero que pagó Walter Guiteras por su silencio[45]".

Cada uno de estos ejemplos, que revelan el trabajo informal de la Policía, entregan una imagen clara del grado de desarrollo del delito entre sus efectivos. Este tipo de comportamiento los convierte en cómplices de los delitos que dicen combatir. Esa especie de red de complicidad entre policías y delincuentes se atribuye a una íntima relación entre unos y otros, desarrollada "naturalmente" en la vida cotidiana, allá donde la permeabilidad de las tareas policiales muchas veces se confunde con el "trabajo" de los delincuentes. La deformación profesional de la Policía, en este caso, parece llegar al extremo de que resulta "rentable" intercambiar el poder discrecional del policía con las pericias del delincuente para obtener beneficios conjuntos. La "normalización" de estos hechos provoca la institucionalización informal del delito policial, con graves consecuencias para la seguridad de los ciudadanos, el imperio de la ley y la propia estabilidad democrática.

2.6. Atomización estructural: "Las policías en Bolivia"

Para referirse a la Policía en Bolivia es necesario tomar en cuenta ciertas precisiones sobre el tipo de infraestructura policial, apoyo logístico, equipo e ingresos económicos de cada una de las unidades que la conforman. La amplia variedad de funciones que caracterizan a la institución, entre atribuciones policiales y condiciones para llevarlas a cabo, permite identificar una preocupante fragmentación al interior de la Policía, la misma que reproduce comportamientos excluyentes, inequitativos y deliberantes.

---

44 La Razón, 15/03/2000.

45 La Prensa, 18/12/2001.

La existencia de varias "policías" dentro de la Policía, cada una con diferentes estructuras de relacionamiento y tratamiento respecto de sus mandos, pone al desnudo la falta de una estrategia institucional de desarrollo policial. El centralismo o mando único expresa no sólo una ambigua realidad, puesto que unas veces ese mando se desdobla en funciones políticas más que institucionales y, en otros casos, traduce un déficit de control y fiscalización efectiva del comportamiento policial. De hecho, el modelo de jerarquía y de mando resulta funcional a intereses patrimoniales más que a un patrón de conducta de servicio público. Las inercias institucionales, la lógica utilitaria, la discriminación y la marginalidad, cuestionan constantemente el tipo de liderazgo que existe en la institución. Una prueba de ello es la calificación de destinos policiales, clasificados como destinos "de primera" —los más apetecidos— y los "de segunda" —poco "rentables"—. Los destinos "de primera" más importantes son: Seguridad Física Privada en todos los departamentos del país, FELCN, DIPROVE, Unidad Operativa de Tránsito de Santa Cruz y Cochabamba, Policía Caminera, Identificación, Policía de Yacuiba, Policía de Villazón y Policía de Guayaramerín.

Otra curiosa clasificación de destinos son los denominados "comandos de castigo[46]", denominados así porque no representan muchas expectativas económicas ni laborales. Estos son: Grupo Especial de Seguridad (GES), Bomberos, Brigada de Protección a la Familia, Regimientos policiales, Polivalentes, Patrulla de Auxilio y Cooperación al Ciudadano (PAC) y Radio Patrullas 110.

No menos curiosa, pero no por ello falsa, es la distinción entre policías "de primera" y "de segunda". Efectivamente, los comandos disfrutan de las prerrogativas y prebendas del lugar que ocupan, en cambio, los efectivos policiales de base sufren las consecuencias de una deficiente redistribución presupuestaria y de la desatención total de sus mandos superiores. Reportes de prensa revelan la extrema pobreza en la que se desenvuelve la Policía en varias ciudades del país (Cuadro 36).

---

[46] Versión de un oficial de Policía. Entrevista realizada el 25 de junio de 2003. El oficial prefirió la reserva.

Cuadro 36
Registro informativo sobre precariedad policial en algunos departamentos del país

Ciudad	Deficiencias
La Paz y El Alto[47]	• La PTJ de la zona central no tiene infraestructura adecuada, sólo tiene una ambulancia y no cuenta con vehículos propios. Los policías ponen dinero de su bolsillo. Faltan máquinas de escribir y escritorios. • La PTJ de la zona Sur tampoco tiene infraestructura adecuada. Tiene una ambulancia y un automóvil. Faltan máquinas de escribir y computadoras. • Radio Patrulla 110 tiene una central telefónica obsoleta y de los 34 vehículos con que cuenta, 10 están averiados. • Tránsito tiene 30 motocicletas, dos ambulancias y dos vehículos. La ambulancia es utilizada tanto para el levantamiento de cadáveres como para la toma de muestras. Le hacen falta un laboratorio y computadoras.
Cochabamba[48]	• En la PTJ se ven obligados a archivar los casos por falta de recursos para investigarlos. • Los salarios, como en todo el país, son míseros. Un policía subalterno declaró que gana 800 bolivianos y que para mantener a sus cinco hijos se ve obligado a transar con algunas de las partes de los casos que atiende.
Santa Cruz[49]	• En la División de Homicidios de la PTJ no tienen guantes ni bolsas de plástico para los levantamientos de cadáveres. Los agentes ponen dinero de sus bolsillos. Tampoco tienen gasolina. • Radio Patrullas 110 cuenta con 31 vehículos, de los cuales 20 están paralizados por falta de repuestos. El patrullaje de la ciudad, de cuatro turnos, está cubierto por 11 unidades que reciben 30 litros diarios. Por el poco combustible, optan por parar el vehículo en una esquina y esperar que alguien cometa alguna infracción. • La línea telefónica del GES fue retirada por falta de pago. Tiene 15 motocicletas, sólo nueve están en buenas condiciones y el resto paralizadas. • La Policía Montada tenía 18 caballos, 2 murieron de hambre. De los 16 que quedaron, sólo seis son "montables", al resto hay que domarlos. El baño no funciona, les cortaron el agua por falta de pago. • La Brigada Femenina no tiene agua ni luz hace tres meses, 15 funcionarias, incluyendo su comandante, deben recurrir a la buena voluntad de un vecino para poder usar su baño.
Sucre[50]	• Los policías de Chuquisaca también viven en una pobreza extrema que no les permite ser más eficientes; no tienen una alimentación adecuada y, en muchos casos, no tienen ni siquiera proyectiles para sus armas y peor uniformes nuevos.
Tarija[51]	• La Policía departamental soporta una grave crisis económica, al extremo de que hace tres meses adeuda el pago de los servicios básicos —agua, luz y teléfono—; si no se hace el desembolso oportuno, esos servicios serán interrumpidos, dijo el Comandante de la institución, coronel Edgar Pardo.

Fuente: Prensa escrita.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

47 La Razón, 05/10/1999.
48 La Razón, 05/10/1999.
49 La Razón, 30/09/1999.
50 Presencia, 01/10/1999.
51 Los Tiempos, 17/10/1999.

Las precarias condiciones operativas de la Policía en varias ciudades del país, descritas por los informes de prensa citados, sumadas a su segmentación y fragmentación internas, es otra de las causas de ineficiencia en su trabajo cotidiano y, al mismo tiempo, es la más clara expresión de la existencia de varias "policías" dentro de la Policía. Las condiciones de trabajo de esas "policías" depende, además, de las preferencias, privilegios y prioridades de los comandos policiales y los gobiernos de turno. Para ahondar más aún en el tema, describiremos tres ámbitos de trabajo de la Policía Nacional: el ámbito burocrático-administrativo, el operativo y lo que se ha venido a llamar "unidades especiales".

2.6.1. Ámbito burocrático-administrativo

La acumulación de beneficios que representa para los policías trabajar en el ámbito burocrático-administrativo se ha convertido en un privilegio dentro de la institución. El trabajo en el Comando General y los comandos departamentales, en las direcciones de Personal, Administrativa, de Prevención y Robo de Vehículos, Recaudaciones, Identificación, Tránsito y en los batallones de Seguridad Física Privada, supone una serie de prerrogativas que otros ámbitos del trabajo policial no poseen.

Las principales ventajas con las que cuentan aquellos efectivos policiales que trabajan en las unidades burocráticas-administrativas son: estímulos económicos, amplios niveles de autonomía en el manejo de recursos, contacto limitado con la sociedad y fluidas relaciones políticas.

Los estímulos económicos y sus diferencias surgen de la propia estructura orgánica de la Policía. Los sueldos que perciben los policías se definen de acuerdo al grado que tienen; ese sueldo base se incrementa según los años de antigüedad y los respectivos ascensos, incluyendo los bonos transitorios que varían de acuerdo al cargo que se ocupa. El sueldo base de un subteniente egresado de la Academia Nacional de Policías, en 2003, era de 1.423 bolivianos y el del Comandante General, con 30 años de servicio, sin bonos ni sobresueldos, en ese mismo año, llegaba a 8.800 bolivianos. En relación con los Clases y Policías que obtienen su formación de la Escuela Básica Policial (ESBAPOL), en 2003 también, un policía dragoneante egresado percibía un salario de 856 bolivianos y un Suboficial Superior, con 35 años de servicio, un total de 2.286 bolivianos (Cuadro 37).

Cuadro 37
Escala porcentual y salarial de la Policía
(2003)

Grado	Número	Porcentaje	Antigüedad/ Categoría/ Porcentaje de Incremento	Sueldo (En Bs)	Total Sueldo más incremento por antigüedad (En Bs)
General	26	0,12	De 30 a 35 años, 2da. categoría, tiene 85% de antigüedad.	3.004	5.557,4
Inspector SubComandante	—		De 35 años hacia adelante tiene 100% de antigüedad.	3.740	7.480
Comandante General	1			4.400	8.800
Coronel	284	1,29	De 25 a 30 años, 3ra. categoría, tiene 75% de antigüedad.	2.008	3.514
Tte. Coronel	253	1,16	De 20 a 25 años, 4ta. categoría, 65% de antigüedad.	1.904	3.141,6
Mayor	505	2,30	De 15 a 20 años, 5ta.categoría, 55% de antigüedad.	1.684	2.610,2
Capitán	476	2,17	De 10 a 15 años, 6ta. categoría, 45% de antigüedad.	1.587	2.301,15
Teniente	488	2,23	De 5 a 10 años, 7ma. categoría, 35% de antigüedad.	1.474	1.989,9
Subteniente	922	4,2	La antigüedad comienza a contarse inmediatamente se designa el destino del efectivo.	1.423	1.423
Suboficial Superior	61	0,3	De 35 años para adelante tiene 100% de antigüedad.	1.143	2.286
Suboficial Mayor	164	0,75	De 30 a 35 años, 2da. categoría, 85 % de antigüedad.	1.016	1.879,6
Suboficial 1ro.	164	0,75	De 25 a 30 años, 3ra. categoría, 75% de antigüedad.	980	1.715
Suboficial 2do.	436	2	De 20 a 25 años, 4ta. categoría, 65% de antigüedad.	944	1.557,6
Sargento 1ro.	1.226	5,6	De 15 a 20 años, 5ta. categoría, 55% de antigüedad.	921	1.427,55
Sargento 2do.	2.358	10,8	De 10 a 15 años, 6ta. categoría, 45% de antigüedad.	884	1.281,8
Cabo	3.844	17,5	De 5 a 10 años, 7ma. categoría, 35% de antigüedad.	878	1.185,3
Policías Dragoneantes	10.496	48	La antigüedad comienza inmediatamente se designa el destino al efectivo.	856	856
Policía	199	0,9	La antigüedad comienza a contarse inmediatamente se designa su destino.	Sueldo base de 978	

Fuente: Policía Nacional. Comando General, 2003.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Según datos del Ministerio de Gobierno, en el año 2003 la Policía contaba con un total de 2.954 Jefes y Oficiales, y 18.948 Clases y Policías. De éstos últimos, los policías dragoneantes representaban el 48% del total de los efectivos, cifra que convierte a la institución policial en una pirámide de amplia base subordinada al vértice superior. Teniendo en cuenta que los niveles administrativos y jerárquicos son copados por Jefes y Oficiales, y los ámbitos operativos por Clases y Policías, la estructura excluyente y discriminativa de la institución se refuerza aún más.

Los sueldos de los policías no sólo derivan de la Ley Orgánica de la Policía, sino de políticas gubernamentales específicas, como los sobresueldos pagados a través de la partida de los "gastos reservados" y de los discrecionales manejos económicos de varias autoridades policiales, tal como lo demuestran las constantes denuncias de malversación de fondos en contra de ex comandantes y directores de varias unidades[52].

La amplia autonomía con la que cuenta el ámbito burocrático-administrativo policial refuerza su conducta discrecional. Las unidades dedicadas a la recaudación de recursos económicos por la prestación de servicios, como es el caso de Identificación, que controla la emisión del carnet de identidad, y de Tránsito a través de la venta rosetas de inspección técnica y licencias de conducir, además de contar con un vasto equipo de infraestructura y personal dedicado al tema, son unidades que ofrecen a la Policía una sustantiva cantidad de recursos económicos[53] destinados a cubrir demandas burocráticas de la institución y no procesos de modernización y capacitación. Además, el manejo de este tipo de recursos económicos no cuenta con el debido control y fiscalización del gobierno.

---

52 En el caso de los Batallones de Seguridad Física Privada, la amplia e irrestricta libertad para manejar recursos ha sido siempre el sueño dorado de muchos jefes policiales que pasaron por el Comando de este batallón, porque ese cargo les aseguraba una veta de enriquecimiento fácil y rápido (La Prensa, 06/05/2003).

53 Durante la gestión 2001, los ingresos del Organismo Operativo de Tránsito llegaron a 186,5 millones de bolivianos, sólo por el trámite de licencias de conducir. Entre el 21 de octubre y el 20 de noviembre de 2002, esta unidad captará 1,8 millones de bolivianos por la venta de rosetas, que se entregarán durante la segunda inspección técnica. La arcas de la institución policial se engrosarán más si se añaden los 20,3 millones de bolivianos que recaudó el 2001 la Dirección Nacional de Identificaciones (La Razón, 27/10/2002).

Otra de las características de las unidades policiales que ingresan recursos para la institución es su distanciamiento del trabajo con la sociedad, una situación que reduce las posibilidades de conflicto y de exposición a la critica ciudadana. Aunque parezca contradictorio con las funciones propias de una institución como la Policía, sus efectivos prefieren ejercer como burócratas porque así desarrollan un trabajo tranquilo y con posibilidades de ingresos colaterales.

Finalmente, los "contactos" de policías con políticos cierra el círculo vicioso de los beneficios de trabajar en el ámbito burocrático-administrativo. Ascensos, destinos y bonos son coordinados entre los altos mandos y el sistema político.

2.6.2. Ámbito operativo

A diferencia de las funciones policiales burocrático-administrativas, las que se desarrollan en el ámbito operativo son las de menor demanda dentro de la institución. Los efectivos que son asignados a unidades operativas asumen sus funciones con muy poco entusiasmo profesional y bajo el signo de la resignación; consideran que trabajar en este ámbito conlleva desventajas y riesgos que no existen en otras unidades. Las principales unidades del ámbito operativo policial son: Grupo Especial de Seguridad (GES), Polivalentes, Pumas, Radio Patrullas 110, PTJ, Brigadas de Protección a la Familia y Bomberos. Las características que se atribuyen a este tipo de unidades son el amplio contacto con la sociedad, una mayor exposición a la crítica pública, la ausencia de estímulos económicos, precariedad de recursos y un mayor grado de vulnerabilidad laboral.

Como es propio de toda Policía, las unidades operativas tienen como objetivo prestar servicios y colaboración a la sociedad en determinadas situaciones; su principal característica, a diferencia de otras unidades, es su mayor cercanía con el ciudadano. Es el caso del GES, por ejemplo, cuyas principales tareas se ejercen en los disturbios civiles, o el de Brigadas de Protección a la Familia, vinculadas con la violencia doméstica, y de la PTJ, cuya principal labor es la investigación. Estas tareas, por supuesto, generan una mayor exposición de los policías a la critica pública, algo que no ocurre con la misma intensidad en unidades burocrático-administrativas.

Otra de las desventajas de trabajar en el ámbito operativo es la precariedad de recursos con los que se cuenta. La falta de presupuesto, infraestructura y equipos, son permanentes dentro de estas unidades, hecho que repercute directamente en la eficiencia de sus efectivos y en la imagen pública que proyectan. La ausencia de mejores estímulos económicos, de igual manera, conduce a descalificar el trabajo policial y ocasiona el surgimiento de nichos de corrupción cuyos efectos son desastrosos para la institución.

Dos ejemplos emblemáticos de este tipo de unidades son el GES y las Brigadas de Protección a la Familia; ambas expresan, en sus respectivas competencias, el descuido de la gestión policial en materia de presupuesto, equipo e infraestructura.

El Grupo Especial de Seguridad (GES) fue creado en marzo de 1976 como unidad especializada en disturbios civiles. La dotación de recursos económicos, equipos e infraestructura con los que cuenta esta unidad siempre han sido insuficientes en relación al trabajo que realiza. El GES ha sido una de las unidades que más ha reclamado un mejor trato por parte de las autoridades policiales. Los hechos de deliberación policial ocurridos desde la década de los años 80 han tenido como común denominador la demanda permanente de esta unidad en materia de incremento salarial, entrega de víveres, pago de salarios puntuales, seguro de vida en caso de muerte, dotación de uniformes, armamento, mejor infraestructura y derecho a estudios profesionales para los clases[54].

El GES ha sido una de las unidades más activas en los amotinamientos policiales de abril de 2000 y febrero de 2003. A raíz de ello, obtuvieron un incremento salarial del 50% en el año 2000 y la dotación de equipos, víveres y seguro de vida en 2003. Paralelamente, sin embargo, las autoridades policiales, luego de los dos motines, se encargaron de ajustar cuentas a través del envío de efectivos del GES a fronteras y otras unidades del interior del país.

El caso de las Brigadas de Protección a la Familia no es menos paradigmático. Estas unidades fueron creadas en marzo de 1995 para

---

[54] Pliegos de peticiones de los actos de deliberación de junio de 1988, abril de 2000 y febrero de 2003.

brindar apoyo y tratamiento a víctimas de la violencia doméstica y llevar registros estadísticos de la violencia intrafamiliar con el fin de contribuir a la formulación de políticas para reducir ese tipo de violencia. De acuerdo a un informe del Defensor del Pueblo sobre las condiciones de trabajo de las brigadas en todo el territorio nacional, en cuanto infraestructura, personal, capacitación, asignación presupuestaria y política institucional, se estableció lo siguiente[55]:

- Infraestructura insuficiente para el tipo de servicios que se presta, falta de equipamiento y medios destinados a su trabajo.
- El 21% de las Brigadas improvisa sus ambientes de atención al público.
- Es generalizada la carencia de material de escritorio y el 80% de estos se encuentra en estados de deterioro. Algunas Brigadas operan con bienes donados o prestados por particulares y/o instituciones públicas o privadas.
- El 30% de las Brigadas cuentan con vehículos propios y el 70% los comparten con otras Unidades, sobre todo con Radio Patrullas 110, situación que dificulta la labor de auxilio.
- El personal subalterno de las Brigadas no se encuentra debidamente capacitado para la atención de todos los casos que reciben estos servicios.
- La Policía Nacional incumple responsabilidades frente a las Brigadas de Protección a la Familia vulnerando el derecho a ser dotadas de medios necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones al no proveerles de manillas, radios y otros instrumentos de trabajo para su labor diaria.

2.6.3. Unidades Especiales

Se entienden por Unidades Especiales a aquellas unidades operativas cuyas condiciones de trabajo son privilegiadas con relación a la mayoría de sus pares. Sus principales privilegios son: amplios niveles de autonomía institucional, mejores estímulos económicos y mayor cantidad de recursos disponibles en cuanto armamento,

---

55 Brigadas de Protección a la Familia, Investigación de Oficio, Defensor del Pueblo, La Paz, 2002.

alimentación, equipo, vehículos, seguros sociales y capacitación. Estas unidades son: la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), la Unidad de Policía Ecológica (UPE) y la Policía de Control Aduanero (COA).

La FELCN fue creada el 24 de julio de 1987 y reestructurada el 5 de marzo de 1996[56]; su misión es la represión e interdicción del tráfico ilícito de sustancias controladas y actividades tipificadas en la Ley 1008 y otras disposiciones legales conexas[57]; depende directamente del Ministerio de Gobierno, a través de la Secretaría Nacional de Defensa Social[58].

La FELCN, en el nivel operativo, cuenta con una densa estructura a nivel nacional en tres niveles: direcciones departamentales, fuerzas de tarea y unidades de apoyo. Respecto de las direcciones, éstas existen en todas las capitales de departamento; las fuerzas de tarea son: UMOPAR, Fuerza de Tarea de Ejército (Diablos Verdes), Fuerza de Tarea Aérea (Diablos Rojos) y Fuerza de Tarea Naval (Diablos Azules); las Unidades Especializadas de Apoyo son: el Grupo de Inteligencia y Operaciones Especiales (GIOE), el Grupo de Control e Investigación de Sustancias Químicas (GISUQ), el Grupo Especial de Control de la Coca (GECC), el Centro de Adiestramiento de Canes detectores de droga (CACDD) y la Unidad de Investigación Financiera (UIF).

La historia de la FELCN, hasta 1995, fue la historia del incumplimiento acumulativo de su mandato teórico. Su largo historial de corrupción[59] consolidó las redes de narcotraficantes en el país. El punto

---

56 Su reestructuración se llevo a cabo después del escándalo del "narcoavión" donde policías de la FELCN se vieron implicados en el transporte de 4,1 toneladas de droga con destino a México, en septiembre de 1995.

57 Reglamento Orgánico de la FELCN.

58 Dependencia reglamentada por la Resolución Suprema Nº 216628 del 5 de marzo de 1996.

59 Los primeros antecedentes de corrupción en la FELCN se hallan registrados en la prensa de fines de la década de los años 80 entre los que se destaca la desaparición de varios kilos de droga incautada (El Mundo, 22/06/1995). A los decomisos de droga siguieron los "volteos", los procedimientos carentes de pruebas, las omisiones en los documentos de registro de la droga incautada, la complicidad en evasiones, las detenciones injustificadas y connotados casos como la captura del "narcoavión" en Lima (Dossier Informativo, La FELCN, CEDIB, Bolivia, 1996. pág. 5).

culminante de esta situación fue descubrimiento del "narco-avión", en 1995, hecho en el que se vieron implicados varios efectivos de esta unidad.

A partir de 1996, año en que se produce la reestructuración de la FELCN, el presupuesto de esta unidad —proveniente tanto del TGN como del gobierno de Estados Unidos—, se multiplica por diez respecto del de 1995 y es asignado a los siguientes ítems: alimentación, uniformes, vehículos, equipo, armas y municiones (Cuadros 38 y 39). Para el año 2003 el número de efectivos de la FELCN llega a 1.567[60], se trata de un contingente policial verdaderamente privilegiado en cuanto a recursos económicos, equipos de trabajo e infraestructura. La ayuda externa, además, permite el pago de bonos y sobresueldos a los funcionarios de la FELCN, tal como lo afirmó el ex Secretario de Defensa Social, Víctor Hugo Canelas[61] y un ex Comandante de la FELCN.

Cuadro 38
Distribución de recursos a la FELCN por rubros
(1998-2001)
(en dólares americanos)

Gastos	1998	1999	2000	2001
Alimentación	173.052,00	84.588,00	24.852,00	10.260,00
Uniforme	270.204,00	132.076,00	38.804,00	16.020,00
Vehículos	6.194.462,40	2.882.145,70	774.307,80	215.085,50
Equipo	613.272,00	299.768,00	88.072,00	36.360,00
Armas	713.460,00	348.740,00	102.460,00	42.300,00
Municiones	152.352,00	73.458,00	18.900,00	6.462,00
Total	**8.116.802,4**	**3.820.775,7**	**1.047.395,8**	**326.487,5**

Fuente: Ministerio de Gobierno.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente.*

60 Datos del Comando General de la Policía, febrero de 2003.

61 El entonces Secretario de Defensa Social, Víctor Hugo Canelas, aseguró que sobresueldos que reciben los funcionarios de la FELCN, provenientes de los organismos internacionales que apoyan la lucha antidrogas del país, son totalmente legales. El propio ex Comandante de la FELCN, Gral. Simón Sejas, admitió que recibía 9.000Bs de la estadounidense *Drug Enforcement Agency* (DEA) (Presencia, 11/11/1995).

Cuadro 39
Cooperación otorgada por los Estados Unidos a Bolivia para la Lucha contra las Drogas (1994-2000)
(en dólares americanos)

Asistencia Antinarcóticos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
NAS, USAID Y DEA								
Cumplimiento de la Ley	7.380.600	5.315.000	7.238.748	12.436.181	20.037.404	18.319.375	18.777.868	**70.727.308**
Desarrollo Alternativo	18.275.000	8.850.000	5.000.000	6.000.000	6.000.000	15.000.000	10.000.000	**59.125.000**
Balanza de pagos	0	0	10.000.000	19.000.000	4.000.000	8.000.000	4.000.000	**41.000.000**
Administración de Justicia	2.900.000	1.900.000	0	2.000.000	2.000.000	588.000	2.000.000	**9.388.000**
Erradicación y control de coca	2.700.000	1.215.000	2.210.000	2.373.800	3.731.000	9.080.000	6.466.890	**21.309.800**
Prevención	2.720.000	1.000.000	0	0	0	922.000	1.200.000	**5.036.200**
Apoyo al sistema judicial	850.000	530.000	1.422.000	1.312.200	0	922.000	1.200.000	**5.036.200**
Apoyo a las Fuerzas Militares	4.300.000	3.100.000	3.250.000	7.156.400	7.440.000	5.317.000	5.800.000	**30.563.400**
Asistencia Militar de los EEUU								
Equipo y entrenamiento militar	9.539.000	7.265.000	0	0	0	0	0	**16.804.000**
Programa 506	0	0	0	0	5.200.643	0	0	**5.200.643**
Total	**48.664.600**	**29.175.000**	**29.120.748**	**50.278.581**	**48.409.047**	**58.026.375**	**48.820.468**	**263.674.351**

Fuente: Embajada de Estados Unidos en Bolivia.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Es obvio deducir que la gran cantidad de recursos que recibe la lucha antidrogas por parte de Estados Unidos refuerza la dependencia de las políticas antinarcóticos que han desarrollados los distintos gobiernos en el periodo democrático. El efecto directo de esa dependencia en la Policía Nacional se expresa en varios hechos: el entrenamiento y especialización de los efectivos de la FELCN se realiza, en gran medida, en Estados Unidos[62]; en los últimos años, una gran mayoría de los comandantes generales de la Policía fueron anteriormente directores de la FELCN; el sentido de lealtad que se crea entre los policías antidrogas por los recursos que reciben de Estados Unidos coloca en segundo plano la disciplina y subordinación a mandos internos.

Otra de las unidades también privilegiadas con financiamiento externo es la Unidad de Policía Ecológica (UPE). Fundada en 1985, esta unidad coordina las operaciones de erradicación de coca con el Comando de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Depende funcional, administrativa y disciplinariamente, de la Dirección Nacional de Policía Forestal y Preservación del Medio Ambiente (POFOMA). Cuenta con 100 elementos debidamente entrenados y con diferentes tipos de armas de fuego de acuerdo al tipo de trabajo que realizan. Estados Unidos y el Centro de Entrenamiento Internacional Antinarcóticos "Garras del Valor" se encargan de capacitar y preparar constantemente al personal de la UPE en inteligencia, antiterrorismo, derechos humanos y operaciones tácticas en la selva.

Finalmente, la unidad de Control Operativo Aduanero (COA), otra de las unidades especiales de la Policía Nacional, creada en septiembre de 1999, cumple tareas de planificación y ejecución de sistemas de inspección, integración, resguardo, vigilancia y control aduanero. Fue creada dentro el plan de Reestructuración y Reforma de la Aduana Nacional con el apoyo de Naciones Unidas. La unidad COA se conformó a través de un proceso de convocatoria pública para la selección, capacitación y evaluación de su personal. Esta unidad también fue financiada con recursos de la cooperación externa, lo que

---

[62] Para una detallada información de los cursos de adiestramiento y capacitación revisar: *School of Americas Courses*: Bolivia, wwwciponline.org/facts7bo.htm.

facilitó la capacitación de sus efectivos y la dotación de equipo y vehículos que ninguna unidad de represión al contrabando había recibido en el pasado[63].

La unidad de Control Operativo Aduanero comenzó sus tareas con 50 funcionarios. Posteriormente, y debido a una nueva estrategia de lucha contra el contrabando implementada en enero de 2003, el número de funcionarios llegó a 170 distribuidos en cinco regionales: La Paz, Santa Cruz, Oruro, Cochabamba y Tarija.

El hecho paradójico de las unidades especiales como el COA o la FELCN reside en el incumplimiento del mito policial que presume que en unidades equipadas, modernas y con disponibilidad de recursos, el fenómeno de la corrupción desaparece. Los innumerables hechos de corrupción en la FELCN y el develamiento de redes policiales de protección y encubrimiento en el COA confirman una vez más que el fenómeno de la ilegalidad policial constituye un sistema cuya estructuración se sustenta en la impunidad corporativa y la protección política.

2.6.4. Privatización policial

Durante el periodo democrático se ha observado una conducta preocupante en la Policía Nacional dirigida a incrementar sus privilegios corporativos. Un ejemplo de esto son los Batallones de Seguridad Física Privada. Son unidades policiales cuya estructura y funciones no sólo que expresan los intereses de la institución por acumular espacios de poder y ampliar su margen de acción, sino que reflejan una tendencia de privatización policial que además de contar con la anuencia de los gobiernos de turno, ha tenido como principal consecuencia el dislocamiento del concepto de seguridad como bien público, causando graves efectos para la seguridad ciudadana puesto que distrae un importante número de personal profesional.

Los Batallones de Seguridad Física Privada se crearon en 1982 con el objetivo de brindar seguridad física en instituciones públicas y

[63] La Prensa, 27/07/2003.

privadas en el área bancaria, industrial, comercial, domiciliaria, etc.[64]. En 1986, a través de una Resolución del Comando General de la Policía, se ordenó la desconcentración de esta unidad y se autorizó firmar contratos con empresas privadas y particulares[65]. El argumento para tomar esta medida fue que el Tesoro General de la Nación (TGN) no contaba con suficientes recursos para incrementar el número de efectivos de la Policía y cubrir los requerimientos de seguridad del sector privado.

Años más tarde, el viceministro de Gobierno José Orías, durante su gestión en 1999, preparó un reglamento que declaraba el cierre de la las unidades de Seguridad Física Privada de la Policía debido a la necesidad de un mayor número de efectivos para llevar adelante un plan de seguridad ciudadana. El reglamento, además, consideraba que en reemplazo de las referidas unidades, "se veía por conveniente crear empresas privadas de seguridad[66]". Se buscaba que los 2.000 policías rasos y 43 oficiales de esta unidad —coroneles, tenientes coroneles, mayores y capitanes— pasarían a depender del Plan de Seguridad Ciudadana para ampliar el número de policías en las calles[67]. Factores políticos e institucionales impidieron que esta propuesta se haga efectiva. Al parecer, resultaba más rentable para la institución mantener estos batallones que destinarlos a tareas de seguridad ciudadana, priorizando así los factores de rentabilidad económica en la institución.

Dos características marcaron la actividad de los Batallones de Seguridad Física Privada: la discriminación existente en sus filas respecto de los sueldos que reciben guardias y oficiales, y los elevados índices de corrupción detectados en la administración de estas unidades.

La discriminación se expresa en los privilegios con los que cuentan los oficiales asignados a estas unidades. Estos efectivos reciben un sueldo del Comando General, otro del batallón, un bono por el

64 Resolución Ministerial 1106/82 Creación Batallón de Seguridad Física.

65 Resolución del Comando General de la Policía 127/86.

66 Presencia, 04/05/1999.

67 Para el año 2003, esta unidad contaba con 1.400 guardias y 33 oficiales.

desempeño, responsabilidad y funciones en el cargo, un bono de la empresa para la que trabajan, un bono alimenticio y víveres del Comando. Estos beneficios explican la apetencia de los oficiales de la Policía para llegar a estos cargos y las numerosas denuncias de padrinazgo por parte del Comando General al distribuirlos.

En el otro extremo se encuentran los guardias de seguridad. Por el hecho de cumplir tareas en empresas privadas, estos uniformados no forman parte del escalafón policial, y por ello no tienen derechos laborales y no pueden denunciar posibles maltratos. Según datos de la prensa, las empresas pagan al Comando General de la Policía 1.600 bolivianos por un policía raso y 4.500 por un oficial de batallón, sin embargo, esos ingresos jamás llegan íntegros a la tropa. Los guardias, después de los respectivos descuentos, llegan a cobrar 700 bolivianos, una cifra menor al salario que reciben las cocineras de los batallones (Cuadro 40).

Cuadro 40
Sueldos en el Batallón de Seguridad
(2003)
(en Bolivianos)

Cargo	Sueldo	Cargo	Sueldo
Comandante	9.377	Secretaria	2.201
Mayor	4.000	Auxiliar Archivo	1.637
Capitán	3.612	Clase	1.448
Teniente	3.217	Cocinera	1.263
Subteniente	2.582	Policía	826

Fuente: La Razón, 28/08/2003.

Otra forma de discriminación sobre los guardias que trabajan en los batallones de Seguridad Física es que, a pesar de que no han sido incorporados al escalafón policial, son tomados en cuenta por el Comando de la Policía en labores de seguridad ciudadana. Es decir, son policías cuando cumplen funciones del Comando General, pero no lo son cuando exigen beneficios laborales. De este hecho provienen

las constantes demandas de los guardias: pago de sueldos por el Comando, ascenso de rango, provisión anual de víveres, pago de bonos e ingreso al escalafón policial.

En los últimos años, los mayores problemas de indisciplina se generaron en estas unidades. De hecho, el personal de los Batallones de Seguridad Física Privada expresan no sólo la frustración por sus bajos niveles salariales frente al enorme esfuerzo y riesgo profesional al que se someten, sino que se sienten marginados de la institución policial. Además de ello, admiten que su presencia genera conflictos de identidad frente al personal del escalafón, y por ello también se sienten "usados" por la Policía.

El uso discrecional de los recursos que ingresan al Comando General de la Policía por las labores de estas unidades es otra de sus características. Los costos por policía en los batallones (Cuadro 41) generan ingresos nada desdeñables que se han convertido en un apetecible nicho de corrupción policial.

Cuadro 41
Costos por Policía en los Batallones de Seguridad Física Privada
(2003)

Cargo	Costo en bolivianos*
Oficial de Policía	4.168
Jefe policial	4.500
Policía de Seguridad en horario diurno	1.613
Policía de Seguridad en horario nocturno	1.713
Dos policías en turnos de 24 horas	3.226

Fuente: La Prensa, 22/04/2003.
* Costo de servicios de seguridad para la gestión 2003 sugerido por el Comando General.

En 1996, un informe de la Contraloría General de la República sobre el Batallón de Seguridad Física Privada de La Paz estableció indicios de responsabilidad administrativa por percepción múltiple

de haberes del general Ivar Narváez, ex Comandante de esa unidad y ex Comandante General de la Policía[68].

En ese mismo año y durante el primer semestre de 1997, los comandantes de esa unidad se concedieron a sí mismos y a la plana mayor de esta entidad bonos ilegales, iguales o mayores a los sueldos que les pagaba el TGN. En este caso, una auditoria de la Contraloría estableció indicios de responsabilidad civil y administrativa en cuatro ex jefes policiales por un total de 1,3 millones de bolivianos[69].

En febrero del 2002, nuevamente la Contraloría emitió un informe determinando la existencia de responsabilidad penal en las gestiones de los coroneles José Velarde Velarde, Juan Vélez Daza y Germán Antoagui, tres oficiales que estuvieron en el mando de los Batallones de Seguridad Física Privada. Los cargos establecidos que figuran en el informe son: pago de dietas, sueldos en exceso e ingresos no depositados ni registrados contablemente[70].

Los hechos de corrupción son especialmente frecuentes en los batallones de Chuquisaca, Santa Cruz, Tarija, Cochabamba, La Paz y Oruro. Las denuncias realizadas destacan las siguientes irregularidades: inexistencia e inadecuada elaboración de contratos, papeletas de depósito y procedimientos contables; servicios no reportados; deficiente pago de aportes a la seguridad social; pago diferenciado de bonos de alimentación; y deficiencias en el proceso de contratación.

La más reciente presunción de corrupción se produjo en mayo del 2003 cuando se confirmó que los Batallones de Seguridad Física Privada, que generan más de dos millones de bolivianos de ingresos al mes, no sólo que no ofrecían ganancia alguna a la Policía, sino que acumularon una deuda que superaba los 800.000 bolivianos con el Comando General. En la gestión 2001, según datos de la prensa, el batallón aportaba con 100.000 bolivianos mensuales a la Policía

---

68 La Prensa, 09/05/2003.

69 La Razón, 10/04/1999.

70 Jornada Net.com, 24/04/2003.

Nacional. Estas cuotas estaban respaldadas por la Resolución 182/95 del Comando General que establecía la transferencia de un 10% de los ingresos del batallón en favor del Comando[71]. La deuda referida, puede suponerse, surge del incumplimiento de esta resolución.

A pesar de que los batallones se han convertido en una de las unidades policiales que más ingresos recauda para la Policía, las condiciones en las que prestan sus servicios son muy precarias. Muchos de los contratos que firma esta unidad con empresas privadas contienen cláusulas en las que las empresas se comprometen a dotar a los guardias de armas, chalecos antibalas, ponchos, impermeables, alimentación, una caseta y una póliza de seguro de vida. Algunas empresas fijan también un bono de transporte y otras un bono especial, es decir, pagan dos veces por el servicio, un pago al Comando y otro al guardia, para asegurar su fidelidad. Un reporte de prensa reprodujo el justificativo de una empresa por el doble pago: "Cuidar valores puede ser una tentación para alguien que gana un sueldo igual o menor a 500 bolivianos[72]".

Frente a esta humillante situación, los guardias de seguridad hicieron públicos sus reclamos en varias oportunidades. En mayo de 2003 los policías del Batallón de Seguridad Física de La Paz protagonizaron un intento de motín en su cuartel de Sopocachi. El Comandante General, Edgar Pardo, apagó la protesta con la promesa de un incremento salarial de 30 bolivianos y la entrega de chalecos antibalas para los 1.500 uniformados. El compromiso también incluía la intervención de las finanzas del Batallón donde se habían desfalcado 500 mil bolivianos mensuales durante casi dos años consecutivos[73].

La poca atención de las autoridades policiales a las pésimas condiciones en las que trabajan los efectivos de los Batallones de Seguridad Física Privada, la falta de equipos y su precaria formación policial, produjo, en varias oportunidades, el lamentable saldo de varios policías muertos en manos de delincuentes. Estos efectivos, junto con los del

---

71 La Prensa, 08/05/2003.

72 La Razón, 11/04/1999.

73 La Prensa, 25/06/2003.

COA y la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), son las principales víctimas de la lucha contra la delincuencia, el contrabando y el narcotráfico[74]. Durante el año 2002 y hasta agosto de 2003, más de 20 policías fallecieron en los departamentos de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

Las malas condiciones de trabajo de estos efectivos también se hicieron visibles con la muerte de dos de ellos en el asalto a la remesa de Prosegur, en diciembre de 2001. Dos años después, nada había cambiado: el policía Lorenzo Mamani, en agosto de 2003, murió en el asalto a la agencia del Banco BISA instalada en la empresa Molino Andino; el policía Mamani, a cargo de la seguridad de la empresa, no contaba con un chaleco antibalas.

Todos estos hechos evidencian los verdaderos intereses de los mandos policiales respecto de los batallones de Seguridad Física Privada: mantener y desarrollar estrategias de recaudación empresarial privatizando la seguridad de los ciudadanos y priorizando beneficios corporativos. Tan grave como esto es la distorsión del concepto de seguridad como bien público y el dislocamiento de la carrera policial que protagonizan tanto estos batallones como las empresas de seguridad en el elocuente proceso de privatización de un servicio ciudadano que requiere hoy más que nunca su universalización.

2.7. Efectos del modelo de organización policial para la democracia y la seguridad

Después de esta extensa descripción de los múltiples rostros que clasifican a la Policía Nacional dentro del concepto de un modelo de organización tradicional, podemos afirmar que la actual crisis de inseguridad que vive el país y su impacto sobre la institucionalidad democrática nacional son consecuencia de una Policía sometida a un liderazgo político prebendal, conformada en base a una estructura represiva y militarizada, burocratizada, desprofesionalizada, con fuertes rasgos de trabajo informal, marcadas diferencias discriminatorias en su filas y dislocada por una tendencia privatizadora de sus funciones.

---

74 La Razón, 28/08/2003.

El modelo tradicional de Policía en Bolivia ha subordinado el orden constitucional a la autonomía y discrecionalidad de sus mandos. Los elevados índices de corrupción, la violación a los derechos humanos y la ineficacia policial son consecuencia directa de ese modelo. La ausencia de respeto a las leyes ocasiona, además, un conflicto de competencias entre la institución y los órganos judiciales, debilitando la institucionalidad democrática y fortaleciendo la politización policial y el tráfico de influencias.

La estructura represiva de la institución, además, refuerza la gestión regresiva del conflicto, debilita los valores democráticos y crea un conflicto de competencias con las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, el conjunto de estos fenómenos, junto a la incorporación de la Policía en la regulación del delito, promueve políticas de represión que comprometen los derechos y libertades fundamentales de las personas y ponen en riesgo la institucionalidad democrática basada en valores y principios que conciben a la seguridad de los ciudadanos como un bien público.

La crisis de la seguridad ciudadana en el país, consecuencia también el modelo tradicional de organización policial, se explica por la mala distribución de recursos humanos y económicos y por la rigidez operativa de la Policía que, a su vez, provoca el descuido de funciones importantes como la prevención y el control del delito además de incentivar la privatización de la seguridad atendiendo sólo a intereses corporativos.

En ese mismo plano, la distorsión de las competencias profesionales en la Policía, reflejada en una mayor demanda por la administración que por el ámbito operativo, repercute en la falta de recursos humanos y su correspondiente especialización. La lógica represiva aumenta el distanciamiento de los efectivos con la sociedad y subestima el tema de servicio público reforzado por una gestión institucional de corte patrimonial. Las diferencias estructurales dentro de la institución, a su vez, crean una crisis de legitimidad y conforman una masa policial disconforme con sus condiciones de trabajo y un escenario público proclive a la desconfianza y la inseguridad.

Las especulaciones de las autoridades corporativas sobre los problemas policiales, por otra parte, giran en torno a la falacia de que más policías, más equipos y recursos, garantizan una mayor seguridad y eficacia policial, creando falsos dilemas que priorizan demandas coyunturales[75] y no así políticas de reforma y reestructuración de la Policía en Bolivia.

Finalmente, el modelo de organización policial, hasta el momento, no ha logrado adaptarse a los desafíos que incorporan las nuevas prácticas delincuenciales. El cambio de la violencia tradicional por nuevas formas de violencia como las que desarrolla la criminalidad transnacional, cuestiona la eficiencia de la institución policial y la interpela para que incorpore reformas acordes con las nuevas demandas: participación ciudadana, descentralización, mecanismos de control internos y externos, jerarquización de los tipos de criminalidad y diseño de un programa estratégico de control y prevención del delito.

---

[75] Las principales demandas de los mandos policiales para garantizar un mejor servicio de seguridad se reducen a incrementar el número de efectivos, al aumento de su presupuesto y la dotación de más equipos. En el año 2000, los mandos policiales consideraban que con 36 mil policías y un equipo moderno se podía brindar un servicio óptimo en el campo de la seguridad ciudadana (Última Hora, 13/08/2000). Asimismo, en el año 2003, los jefes de la Policía consideraban que un presupuesto de 175 millones de dólares era el prerequisito básico para garantizar la reforma policial (La Prensa, 06/07/2002).

CAPÍTULO CUATRO

Conclusiones y propuestas para la investigación

Las funciones primarias de la institución policial en una sociedad democrática tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de la ley, conservar la paz social en el marco de la justicia, y proteger, previniendo e investigando, la seguridad de los ciudadanos, además de cumplir y someterse a la ley que pretende aplicar. Si bien es cierto que estas funciones están formalmente explicitadas en el ordenamiento jurídico nacional, la realidad muestra que la Policía no logra cumplirlas de manera adecuada, por el contrario, las transgrede recurrentemente. Por ello, las funciones constitutivas encomendadas a la Policía constituyen un mito.

A diferencia de la aplicación relativamente exitosa de procesos de institucionalidad en algunas áreas estatales, los gobiernos democráticos dejaron vacante un sector esencial para la construcción y fortalecimiento democrático como es la seguridad ciudadana y la función policial sometida al Estado de Derecho.

La ausencia de una Política de Estado en materia de criminalidad y seguridad pública, el vacío jurídico para el cumplimiento de las funciones policiales en democracia, la concepción todavía autoritaria de la seguridad así como la imposición de un patrón de liderazgo no democrático —más bien predominantemente informal—, produjo dos resultados negativos: en primer lugar, la priorización gubernamental en el uso de medios políticos-policiales sobre los fines constitucionales en materia de seguridad pública, y, en segundo lugar, la imposibilidad de institucionalizar la política de seguridad pública y modernizar la fuerza pública.

El resultado del uso de medios políticos-policiales para atender la seguridad pública no puede ser otro que la suspensión o transgresión continua de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Durante todo el período democrático, en el país se impuso una lógica represiva predominante en la gestión y resolución de conflictos sociales que privilegió el uso de la fuerza pública. De esta forma, no sólo se restó posibilidades a la transformación de la gestión política del conflicto sino también a la forma de emplear la coerción en democracia.

La expansión, frecuencia e intensificación del uso de la fuerza pública en tareas de control y represión de la protesta social constituyó uno de los ejes gravitantes de la política de seguridad pública. Consecuentemente, se descuidó la seguridad ciudadana tornándose más bien en un asunto marginal, hasta que se convirtió en un problema político. Esta realidad advierte que en democracia no se logró modificar el comportamiento estatal en materia de política de seguridad pública y tampoco transformar el uso instrumental de la burocracia armada que se creía superado con el fin del ciclo autoritario. En este contexto, las políticas policiales tuvieron como objetivo predominante garantizar la lealtad corporativa al régimen gubernamental y potenciar la capacidad represiva del Estado en desmedro de funciones preventivas dirigidas a proteger la vida y seguridad de los ciudadanos.

La ineficacia policial para prevenir, disuadir y reprimir el delito es una consecuencia de la primacía estatista e instrumental de seguridad que ha dejado inerme a la sociedad frente al emergente panorama de riesgo y amenaza. El recurrente fracaso de los planes de seguridad ciudadana aplicados hasta hoy refleja la asimetría e inconsistencia entre la dimensión que ha alcanzado la inseguridad ciudadana y la rigidez y falta de voluntad gubernamental para modernizar las instituciones de la fuerza pública.

La imposibilidad de institucionalizar la política de seguridad pública, que a su vez exigía la modernización de la fuerza pública y su adecuación al Estado de Derecho, es el segundo resultado de la ausencia de una Política de Estado en materia, precisamente, de criminalidad y seguridad pública. Los gobiernos democráticos prefirieron administrar, subordinar y gestionar la política policial en base a la aplicación de estrategias informales; consideraron mucho

más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas que concertar políticamente el diseño de una política de seguridad democrática. El clientelismo policial fue una de las herramientas más eficaces de esta política patrimonial; la tolerancia y permisividad a prácticas ilícitas, arbitrarias y deliberativas, formaron parte del blindaje de tolerancia e impunidad otorgado a la Policía. El predominio de este patrón de relación motivó el fracaso de varias iniciativas de reforma policial en estos más de 20 años de democracia.

En ese mismo sentido, la configuración pragmática del liderazgo prebendal impuesto sobre la Policía produjo severos daños al orden institucional. La falta de un liderazgo democrático con capacidad de impulsar la modernización institucional facilitó la acumulación de expresiones deliberativas y sediciosas que afectan severamente la democracia. La cesión de amplias prerrogativas en el marco de su Ley Orgánica, que contradice la propia Constitución Política del Estado, así como la vacancia de normas para limitar el poder policial, se acompañó de una precaria capacidad de fiscalización, control e iniciativa parlamentaria. En general, la compleja mezcla del poder deliberante del mando policial, su subordinación política y la indiscriminada autonomía administrativa, impidieron llevar a cabo reformas coherentes en el cuerpo policial. En este contexto, la inestabilidad burocrática se convirtió en un arma de doble filo, pues la continua rotación de mandos, que trató de regular la lealtad policial, ni fue sino un obstáculo para ejercer, como corresponde, una plena autoridad política.

En suma, hasta hoy no ha sido posible forjar una política gubernamental sobre criminalidad y seguridad pública, peor aún una política estatal capaz de lograr la subordinación policial al orden constitucional. Ninguno de los seis gobiernos elegidos democráticamente buscó establecer condiciones plausibles para que la institución policial desempeñara sus funciones en el marco de un régimen democrático. Contrariamente, las relaciones entre civiles y policías se retroalimentaron negativamente de los efectos que produjeron los pactos de gobernabilidad aplicados en otras esferas del gobierno. Estos pactos, estructurados desde 1985, en lugar de concertar una agenda de reforma y modernización policial prolongó sus

efectos perversos —clientelismo, prebendas e impunidad— a la relación Gobierno-Policía y gestaron las crisis de institucionalidad. Consecuentemente, esos seis gobiernos de la democracia boliviana introdujeron una suerte de reciprocidad informal que además de crear esferas de impunidad, incentivó la búsqueda de beneficios mutuos. Este pacto fue gestionado al amparo de un patrón que aquí denominamos "liderazgo prebendal".

Bajo este patrón de liderazgo los gobiernos desarrollaron una política de seguridad con perfil regresivo, atentatorio y transgresor de los derechos humanos, lo que permitió una suerte de "estabilidad gubernamental negativa" en la que los conflictos sociales fueron aplacados y disueltos mediante el predominio de la violencia institucional sobre el diálogo y la concertación política. Por otra parte, la conservación de la "estabilidad gubernamental negativa" permitió a la Policía obtener beneficios corporativos. Además de afirmarse los márgenes de arbitrariedad, logrados en el pasado dictatorial, en democracia se reiteró y se amplió aún más la concesión de mecanismos prebendales, privilegios y prerrogativas que trastocaron el orden institucional.

Bajo esa misma lógica, la ausencia de una política de subordinación de la institución policial al Estado de Derecho, que debiera estar apoyada en procesos de modernización, juridicidad y profesionalización, obedeció, entre otras razones, a una práctica política instrumental de la fuerza pública. Se convirtió a la Policía, especialmente durante el segundo de los gobiernos elegidos en democracia, en una herramienta coercitiva militarizada para garantizar el control social y la estabilidad política en un contexto de implementación de un nuevo modelo económico con características liberales. Complementariamente, la política de seguridad interna, dirigida a disuadir y neutralizar la amenaza del narcotráfico —en absolutamente todas las gestiones gubernamentales en democracia— sustituyó la hipótesis de amenaza interna sustentada en la lucha contra el comunismo e introdujo distorsiones en su organización, doctrina, empleo de recursos y dependencia institucional. Consecuentemente, los gobiernos democráticos, además de postergar la reforma policial, reprodujeron concepciones de seguridad, liderazgo y administración de la fuerza pública, semejantes a las que imperaron durante la dictadura militar.

A lo largo del trabajo hicimos énfasis en las deficiencias institucionales que caracterizaron el liderazgo político en torno a la gestión, administración y política policial así como en sus consecuencias para la democracia y la seguridad. Este patrón de liderazgo político, que a su turno configuró una política regresiva de seguridad interna, produjo distorsiones y anomalías en tres planos: 1) en las relaciones político-policiales; 2) en el diseño conceptual de la seguridad, función y modelo policial; y 3) en el vínculo entre policía y sociedad.

En el primero de esos planos, el resultado fue el predominio de la informalidad sobre las normas institucionales, agudizado por la ausencia de juridicidad. La falta de normatividad para definir fronteras funcionales y subordinar la conducta policial al Estado de Derecho consagró la arbitrariedad. La politización de las élites corporativas así como la distorsión de la carrera policial alentada por compromisos políticos, echó por tierra la ética profesional. La mayor expresión de esta relación anómala, todavía presente, reside en la impunidad policial que gira en torno a la corrupción, violación a los derechos humanos y uso discrecional de recursos, amparados no sólo en la protección oficial, sino también en la supremacía de códigos de trabajo informales ajenos al Estado de Derecho. La atomización policial, esto es, la coexistencia de varias "policías" dentro de la Policía, todas ellas con intereses heterogéneos, refleja fuertemente la ausencia real de un mando único, pero al mismo tiempo, la preeminencia de funciones policiales que socavan la función y el concepto de la seguridad como bien público.

A la ausencia de liderazgo político se suma el liderazgo patrimonial de mandos policiales en cuya lógica de poder gravita la disponibilidad de bienes públicos como prolongación de intereses privados. En este contexto, el discurso corporativo que apela a códigos de unidad frente a potenciales amenazas extra-institucionales resulta funcional al abuso, discriminación, racismo y explotación laboral. No otra cosa explica el potencial deliberativo subalterno que encarna reivindicaciones no sólo patronales sino también derechos profesionales, sociales y económicos. Además de expresar disconformidad con el abuso del poder político, la deliberación policial interpela implícitamente las formas de abuso intrajerárquicas.

En el segundo plano —el diseño conceptual de la seguridad, función y modelo policial—, se manifiesta la construcción de una lógica de seguridad policial en la que prima el orden sobre la ley, la militarización sobre la especificidad policial, la burocratización sobre estándares de eficiencia y las asimetrías entre medios y fines organizacionales alentados por la discreción corporativa y la falta de control civil democrático. Destaca, en este ámbito, la obsolescencia y agotamiento del modelo de seguridad pública que sustenta la organización policial y se demuestra que las políticas de seguridad ciudadana, además de inadecuadas, discurren paralelas al agotamiento de un modelo de organización y trabajo policial ineficaz para enfrentar el complejo panorama de inseguridad ciudadana.

Actualmente, el clima de inseguridad está agudizado por factores de crisis no sólo económicos, políticos, sociales y culturales, sino también por los efectos que produce la transnacionalización del crimen frente a la erosión de la soberanía estatal y sus deficiencias estructurales para ejercer autoridad nacional. La inadecuada gestión, financiamiento, distribución y administración de recursos económicos provenientes del tesoro público son otra calara expresión del agotamiento del modelo policial. Queda claro, además, que el modelo policial vigente corresponde a una estructura presupuestaria rígida que convierte al cuerpo policial en una fuente de empleo más que en una función institucional. Igualmente, la inadecuada distribución territorial de la Policía, la centralización y la inercia burocrática que caracterizan su trabajo, comprometen la seguridad de los ciudadanos y responden a ese modelo de Policía agotado. La inequidad en la distribución de responsabilidades operativas y administrativas entre su personal así como las prioridades de seguridad desvinculadas de las necesidades ciudadanas, no sólo interfieren su desempeño institucional, sino que confirman, ya casi hasta la saciedad, la dramática crisis de la Policía Nacional.

No son menos indicativos y dramáticos la carencia de recursos económicos y la falta de condiciones para la planificación y reforma del trabajo policial. No obstante, el discurso de la precariedad de recursos contrasta con las múltiples formas de recaudación que efectúa la Policía. Las “recaudaciones paralelas” constituyen el centro de gravedad de la autonomía administrativa, el campo de mayor

preocupación de la burocracia, y el mayor escenario de discrecionalidad que facilita la corrupción del mando policial.

Finalmente, y ya en el tercer plano de análisis —el referido al vínculo entre policía y sociedad—, los márgenes de autonomía discrecional en los que se movió la institución durante los últimos 20 años impidieron construir un nuevo pacto cívico-policial de naturaleza democrática. La Policía no logró integrarse a la sociedad para satisfacer sus necesidades de seguridad, por el contrario, en la medida en que fue funcional al poder político, la brecha con la sociedad tendió a profundizarse. La institución policial enfrentó una constante campaña de desprestigio y erosión de su imagen pública debido fundamentalmente al despliegue coercitivo frente a la protesta social, pero también asimiló el cuestionamiento público debido a los innumerables casos de corrupción, abuso de poder e impunidad. Las promesas de reforma policial incumplidas y los intentos fallidos para mejorar la seguridad erosionaron aún más la relación sociedad-policía. Actualmente, la institución goza del más bajo nivel de credibilidad ciudadana en un momento en el que la sociedad exige su mayor apoyo, eficacia y competencia profesional.

La investigación, en este plano, demuestra que la actual crisis de legitimidad policial y de confianza ciudadana se retroalimenta de percepciones y visiones sociales y policiales divergentes. Desde el lado de la sociedad, influyen tres factores concurrentes: 1) una conflictiva, histórica e inacabada relación con la Policía; 2) la poderosa influencia que ejercen hoy los medios de comunicación; y 3) las experiencias ciudadanas personales. Por su parte, la Policía construye una percepción corporativa ajena a los valores democráticos y poco compatible con las exigencias del cambio social. El aislamiento policial de la sociedad se explica por los rasgos heredados del pasado, por una mentalidad conservadora difundida en distintos ámbitos educativos cerrados y por los efectos negativos que produce la economía corporativa cotidiana: el secretismo militar y la lógica de tutelaje social.

El divorcio entre Policía y sociedad, además, limita la posibilidad de acceder y ejercer uno de los principales derechos ciudadanos como es la seguridad. Ese divorcio disuelve el concepto de seguridad como un bien público en la medida en que se da paso a la privatización

de la seguridad, alentada por la propia Policía desde principios de la década de los años 80. Al mismo tiempo, el fenómeno de la privatización de la seguridad debilita los lazos sociales debido no sólo a su acceso privilegiado, sino también a la expansión de un clima de sospecha e incertidumbre entre ciudadanos en diversos espacios públicos.

En un plano más general, abordado en el primer capítulo de este estudio, la investigación asume que la crisis policial no constituye un fenómeno actual producido únicamente por el déficit de institucionalidad democrática, por el contrario, se subraya que ésta es una crisis constante que expresa la acumulación de problemas irresueltos a lo largo de la vida republicana. En este sentido, el trabajo reconstruye, desde una perspectiva histórica, los momentos de crisis policial y los intentos de resolución a lo largo del siglo XX.

El análisis de cuatro ciclos históricos, 1900-1937, 1937-1952, 1952-1964 y 1964-1982, permite identificar aquellos factores comunes anómalos que pervivieron a lo largo del tiempo y que hoy expresan la crisis policial en el país. Entre ellos se pueden citar los siguientes: 1) el manifiesto desinterés de los gobiernos por el diseño de políticas de seguridad democrática con apego al orden constitucional; 2) el uso de la Policía como instrumento político represivo con graves efectos para la democracia, la estabilidad política y la cultura de la paz; 3) la militarización policial y dislocamiento de su rol constitutivo atentatorio a las libertades y derechos ciudadanos; 4) la politización que provoca el marginamiento policial de la vida institucional y de la sociedad; 5) la configuración de pactos de reciprocidad entre poder político y policía sustentado en lógicas prebendales e impunidad; 7) la vacancia de liderazgo político civil orientado a promover reformas institucionales y éticas; y 8) el desarrollo del espíritu de cuerpo policial basado en la primacía corporativa sobre la ley y la defensa de los derechos ciudadanos.

Propuestas para la investigación

El campo para la investigación sobre la Policía, desde diversas disciplinas, ofrece múltiples y variadas oportunidades. Todos los esfuerzos que se hagan durante esta década serán insuficientes para

compensar el déficit de un conocimiento razonable de esta importante institución del Estado. Las líneas de investigación que podrían seguirse abarcan diversos ámbitos de las ciencias, describiremos los que nos parecen sustanciales.

Desde la perspectiva histórica, hace falta llevar a cabo trabajos que ilustren el complejo desarrollo policial en distintos ciclos históricos y regímenes políticos. La historia política de la Policía puede ser analizada a la luz de las debilidades estructurales del Estado y las formas anómalas del empleo de la fuerza pública. Este campo resulta también fructífero para identificar los momentos claves que explican los múltiples intentos y procesos de modernización institucional, sus tendencias, enfoques de reforma así como los actores que lo promovieron. La historia policial ofrece la posibilidad de explorar la correlación entre la expansión territorial del Estado y la proyección efectiva o precaria de su autoridad. De la misma forma, resultará muy útil analizar el desarrollo demográfico que acompaña distintas formas de organización policial en el complejo y heterogéneo mundo de las regiones del país. Los estudios realizados hasta la fecha, señalan, en este campo, que existieron varias policías cuya organización, funciones y prerrogativas sufrieron variaciones constantes.

Desde la ciencia de la administración pública los estudios sobre la Policía son seductores. Convendría analizar los procesos de reforma burocrática del Estado y su impacto en la organización y administración policial así como los cambios producidos en el campo de la centralización o descentralización institucional y sus efectos en la organización policial. La dependencia de la Policía a las autoridades públicas así como las competencias de autoridad entre la fuerza centrípeta del gobierno central y las tendencias centrífugas de las autoridades regionales y locales, son ilustrativas para determinar la eficacia de la autoridad del Estado a partir de la disciplina y subordinación policial. El análisis del desarrollo organizacional de la Policía y su eficacia a nivel regional, asimismo, podrían muy bien explicar las percepciones e imagen que tiene actualmente la población acerca de ésta institución.

La sociología y la ciencia política pueden ser tributarias de los estudios sobre la trayectoria ideológica y política así como de los

diseños institucionales de la seguridad pública en el país. El análisis de las políticas de seguridad aplicadas durante cada cierto tiempo ayudarían a entender las lógicas gubernamentales del empleo de la fuerza pública y sus objetivos inmediatos. Es importante identificar los procesos de militarización de la Policía y la proyección de su poder coercitivo frente a los movimientos de protesta social. De igual manera, el desarrollo de la burocracia policial y la acumulación de poder político traducido en veto, chantaje o amenaza al orden legal o ilegalmente establecido, son materia todavía pendiente en el estudio de la institución.

La configuración del poder policial es otra clave para interpretar las dificultades y resistencias a la reforma corporativa. El fenómeno de la institucionalización policial a través de indicadores como la politización, formas clientelares o estrategias prebendales, son importantes para determinar el grado de ciudadanía de sus miembros o la interferencia ciudadana promovida por liderazgos políticos caudillescos. De igual forma, el análisis sociológico respecto a las pautas de comportamiento, cohesión interna y valores institucionales es útil para determinar la persistencia de patrones democráticos o autoritarios en su organización. El poder discrecional de la Policía, en esa misma línea, suele ser un indicador que refleja dichos patrones e identifica la lógica de la autoridad y su correspondencia con la legalidad, un tema sin duda importante para determinar el margen de discreción o arbitrariedad en el que se desenvuelve la institución.

Las prácticas de abuso de poder, violación a los derechos humanos, tortura o detenciones indebidas constituyen también un campo de análisis insoslayable. De igual forma, los estudios sobre la autonomía discrecional respecto al uso, retención o apropiación de recursos provenientes del Estado y la ciudadanía, constituye un trabajo ineludible para conocer los alcances de la corrupción corporativa. El estudio acerca de la educación policial y su desarrollo histórico, también pueden contribuir a explicar los fenómenos citados anteriormente.

Desde la sociología de la organización es posible abordar la profesión policial así como las formas de trabajo y cultura institucional. La rasgos de la profesionalización son claves para interpretar el grado de subordinación institucional al orden legal, el predominio de

liderazgo democrático o autoritario y su capital corporativo. Las relación entre sociedad y policía es un campo también inexplorado, mucho más cuando actualmente los medios de comunicación poseen un poder clave para socializar la imagen policial en públicos masivos.

Desde la antropología, es fundamental llevar a cabo estudios sobre las formas estructurales de racismo, discriminación y exclusión presente en la historia de la institución policial. Los análisis sobre el racismo deben orientarse tanto a las relaciones intra-jerárquicas y horizontales dentro de la Policía como fuera de ella. Convendrá plantearse si el racismo constituye una forma de dominio estatal a través de su instrumento armado o si éste replica las expresiones heteróclitas de la exclusión provenientes desde la sociedad o si se presentan combinaciones perversas. Es fundamental explorar la existencia de economías normativas o patrones culturales que pueden o no estimular la integración ciudadana al Estado así como verificar la fluidez de circulación o interferencia de las identidades étnicas dentro del cuerpo policial.

El estudio de las políticas públicas dentro de la Policía también es un desafío importante para el conocimiento social y político. Conocer en qué medida la Policía constituye una institución integrada al Estado o si ésta opera con una lógica distinta es esencial para determinar la eficacia del orden institucional. Diversos estudios históricos demuestran que una de las instituciones que más resiste la nacionalización de normas y valores estatales concertados políticamente es la institución policial, toda vez que teme perder prerrogativas o privilegios concedidos a partir de su poder político. El análisis acerca del enfoque de género en la Policía podría contribuir, desde la ciencia política, la antropología o la sociología, al conocimiento de los procesos de integración de la mujer al trabajo policial, su aceptación y las formas de rechazo así como su impacto en este importante ámbito laboral. Por otra parte, ayudaría a reinterpretar la historia policial visibilizando los dominios patriarcales en la estructura de la seguridad.

La ciencia del derecho es una herramienta propicia para el estudio de la Policía. Desde esta perspectiva, es posible analizar la evolución de la economía jurídica del país correlativa a la adecuación, integración o rechazo del organismo policial a las reformas

penales. De igual forma, estudiar los conflictos de autoridad y competencia entre jueces, fiscales y policías, ofrecería pautas para determinar el desarrollo institucional de la autoridad estatal.

Finalmente, la economía también es una disciplina que podría contribuir significativamente al conocimiento de la realidad policial. De hecho, el análisis sobre las formas de planificación, gestión y programación presupuestaria, dan cuenta de la racionalidad estatal sobre su disponibilidad preventiva o coercitiva. A partir del estudio del gasto en seguridad y orden público, resulta menos complicado presumir las prioridades gubernamentales otorgadas a la seguridad del Estado o del ciudadano. De igual forma, el gasto contribuye a reconstruir la arquitectura organizacional por períodos de tiempo, la concentración de recursos, el predominio de fuerzas especializadas, o finalmente la inercia organizacional.

Bibliografía

Abad, Samuel

1997 *Retos de una Policía Moderna*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas.

Abad, Samuel, Walter Alban y Francisco Eguiguren,

1990 *Violencia estructural en el Perú*. Lima, Perú: Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

Abregu, Martín

1993 "Contra las apologías del 'homicidio en uniforme': la violencia policial en Buenos Aires". En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 123 (Enero-Febrero).

Aguila, Ernesto y Carlos Maldonado

1996 "Orden público en el Chile del siglo XX: trayectoria de una fuerza militarizada". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle: Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K. Adenauer, CIEDLA.

Aguirre, V. Wilfredo

1989 *Compilación de Legislación Policial*. *La Paz*, s/e.

Alvéstegui, David

1958 *Salamanca. Su gravitación sobre el destino de Bolivia*. Tomo II, La Paz: s/e.

Antezana, Alejandro

1992 *Estructura agraria en el siglo XIX. Legislación agraria y transformación de la realidad rural en Bolivia*. La Paz: CID Plural.

Antezana, E. Luis
1990 *Historia secreta del Movimiento Nacionalista Revolucionario (1949-1952)*. Tomo V, La Paz: Editorial Juventud.

Andersen, M. Edwin
2002 *La Policía: Pasado, Presente y Propuestas para el Futuro*. Buenos Aires: Sudamericana.

AMNISTÍA INTERNACIONAL
1999 Informe Anual.
2000 Informe Anual.
2001 Informe Anual.

Aranzaes, Nicanor
1915 *Diccionario Histórico del Departamento de La Paz*. La Paz: Talleres Gráficos "La Prensa".
1980 *Las revoluciones en Bolivia*. La Paz: Editorial La Juventud.

Arce Aguirre, René
1986 "Guerra y conflictos sociales. El caso rural de Bolivia en la Campaña del Chaco". En: J.P. Deler (comp.). *Estado y Naciones en los Andes*. Vol. I, Lima: IEP.

Arteaga, B. Nelson y L. Adrián Rivera
1998 *Policía y corrupción*. México: Facultad de Planeación Urbana y Plaza y Valdéz.

Ascanio, B. Luis Eduardo
1999 "Reforma del Estado, orden público y seguridad ciudadana". En: Comisión Andina de Juristas. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: CAJ.

Aasheim, Arne
2000 "Desafíos originados en los acuerdos de paz en Guatemala". En: Sapoznikok, J., Salazar, J. y Carrillo F. *Convivencia ciudadana: un reto a la gobernabilidad*. Alcalá de Henares, España: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ballbe, Manuel
1983 *Orden público y militarismo en la España constitucional, 1812-1983*. Madrid: Alianza Universidad.

Barcelona, Ll. Javier
1997 *Policía y Constitución*. España: Tecnos.

Barcelli, Agustín
1956 *Medio siglo de luchas sindicales revolucionarias en Bolivia.* La Paz: s/e.

Barragán, R. Rossana
1999 *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia, siglo XIX*. La Paz: Fundación Diálogo.

Barrios, Raúl
1986 "El Nacionalismo Militar Boliviano. Elementos para la reformulación estratégica". *Nueva Sociedad.* No. 81 (Enero-Febrero). Caracas.
1989 *Bolivia y Estados Unidos. Democracia, Derechos Humanos y Narcotráfico (1980-1982)*. La Paz: FLACSO-HISBOL.

Bascopé, A. René
1982 *La veta blanca, Coca Cocaína en Bolivia.* La Paz: Ediciones AQUÍ.

Bayley, David
1980 *Patterns of policing. A comparative international analysis.* New Brunswick, Rutgers University Press.
1994 *Una policía para el futuro*. Nueva York: Oxford University Press.

Bayley, David y D. Shearing Clifford
2001 *La nueva estructura de la actividad policial. Descripción, concepto y agenda de investigación*. Nueva York. NCJ.

Berthin, S. Gerardo y Ernesto Yañez
s/f *¿Qué sabemos sobre el Desarrollo Democrático Boliviano?* Serie Monografías 1, Maestrías para el Desarrollo. La Paz: Universidad Católica Boliviana-Harvard Institute For International Development.

Bordua, David y Albert Reiss
1971 "La sociología y la custodia de las leyes". En: Lazarsfeld, P.F., Sewell, W.H., y Wilensky H. L. (comp.). *La sociología en las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
1988 *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

Bratton, William
1998 *Turnaround. How América s Top Cop Reversed the crime epidemic*. Nueva York: Random House.

Cain, Maureen
1973 *Society and the Policemans Role*. Londres: Routledge and Keagan Paul.

Calderón, Fernando y Carlos Toranzo (coords.)
1996 *La seguridad humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy***.** La Paz: PRONAGOB, PNUD, ILDIS.

Calvo, G. Manuel
1999 "Políticas de seguridad, discrecionalidad policial y garantías jurídicas". En: Comisión Andina de Juristas. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: CAJ.

Candia, Alfredo
1959 *Bolivia. Un experimento comunista en América Latina*. s/e.

Carballo, R. Alfredo
1999 "Reforma del Estado, orden público y seguridad ciudadana". En: Comisión Andina de Juristas. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: CAJ.

Cardoso, José H.
1925 *Digesto de Legislación Policiaria*. La Paz. Litografías e Imprentas Unidas.

Carrasco, Benigno y C. Alfredo Molina
1947 *Proyecto de leyes policiarias*. La Paz, Editorial Don Bosco.

CENTRAL OBRERA BOLIVIANA
s/f. Informe: Violación de los derechos Humanos en Bolivia, Anexo, La Masacre del Valle, Comisión de Justicia y Paz. Mimeo.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES- HUMAN RIGHTS WATCH (CELS-HRW)

1998 *La Inseguridad Policial*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)

1998-2002 *Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

Céspedes, Augusto

1979 *El Dictador Suicida. 40 años de historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.

Céspedes, Jaime, Gral.

1991 "Los efectos de la Interdicción en los organismos nacionales de Seguridad y en la institucionalidad del Estado Boliviano. Disertación del Comandante de la Policía boliviana". En: *Drogas: El Debate boliviano*. La Paz: SEAMOS.

Chevigny, Paul

2002 "Definiendo el rol de la policía en América Latina". En: Mendez, Juan; O'Donnel, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio. *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Argentina: Paidós.

1995 Edge of de knife: Police violence in the Américas, New York Press, Estados Unidos.

Ciurlizzaa, Javier

s/a *Principios internacionales que regulan la función policial*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

1999 *Reforma del Estado y Derechos Humanos*. Lima: Visual Service.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, H. Cámara de Diputados

1993-1994 *Informe de actividades*. La Paz: Artes Gráficas.

1995-1996 *Informe de actividades*. La Paz: Artes Gráficas.

1996-1997 *Informe de Actividades*. La Paz: Artes Gráficas.

Cortés, José Domingo

1875 *Bolivia. Apuntes geográficos, estadísticos, de costumbres, descriptivos e históricos*. Paris: Tipographie Lahure.

Cortes, José Manuel
1981 *Ensayo sobre la historia de Bolivia.* La Paz: Empresa Editora Gráfica.

Condarco Morales, Ramiro
1982 *El "Temible" Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899 en la República de Bolivia.* La Paz: Imprenta Renovación.
1985 *Aniceto Arce. Artífice de la extensión de la revolución industrial y forjador de la República de Bolivia.* La Paz: Amerindia.

Costa, Gino
1998 "Las fuerzas de seguridad en los países de América Latina". En: *Policía y sociedad democrática.* Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.
1999 *La policía nacional civil de El Salvador.* San Salvador: UCA, editores.

Costa, Gino y Eduardo Castillo
2001 "Las comisarías por dentro: un estudio de caso en Lima Metropolitana". En: Fruhling, Hugo y Candina, Azun. *Policía, Sociedad y Estado: modernización policial en América Latina.* Santiago de Chile: CED.

Crespo, Vitaliano
1950 *Instituciones sociales del período precolombino (culturas aymara y quéchua) en sus relaciones con la organización policial.* La Paz: Editorial Centenario.

Dahl, Robert
1971 *Poliarquía: participación y oposición.* New Haven: Yale University Press.

Dalence, José María
1975 *Bosquejo Estadístico de Bolivia.* La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

DEFENSOR DEL PUEBLO
1998 *I Informe anual al H. Congreso Nacional.* La Paz.
1999 *II Informe anual al H.Congreso Nacional.* La Paz.
2000 *III Informe anual al H. Congreso Nacional.* La Paz.

2001 *IV Informe anual al H. Congreso Nacional*. La Paz.
2002 *V Informe anual al H. Congreso Nacional*. La Paz.
2002 *Informe Especial al H. Congreso Nacional. Hacia una Política de Seguridad Ciudadana Democrática. Propuesta del Defensor del Pueblo*. La Paz.

De Achá, Gloria.
1996 *Violaciones a los derechos humanos civiles bajo la ley 1008*. Cochabamba, Red Andina de Información.

Delgadillo, Adalid
1967 *El Hampa en Bolivia*. La Paz: Editorial del Estado.

Del Castillo, V. Manuel
1934 *Elementos de técnica policial*. La Paz: Imprenta Eléctrica.

Del Granado, C. Juan
1999 "Reforma del Estado, seguridad ciudadana y derechos humanos". En: Comisión Andina de Juristas. *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Lima: CAJ.

Díaz Arguedas, Julio
1974 *Paceños célebres. Esbozos biográficos*. La Paz: Ediciones Isla.

Díaz Machicao, Porfirio
1954 *Historia de Bolivia. Saavedra, 1920-1925*.La Paz: Editor Alfonso Tejerina.

Dominguez, V. Andrés
1998 "El Estado democrático de derecho y el poder de policía". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3. Buenos Aires.

Duce, Mauricio y Felipe Gonzales
1998 "Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

Dunkerley, James
1987 *Orígenes del poder militar en Bolivia. Historia del Ejército, 1879-1935*. La Paz: Editorial Quipus.

Echazú, Jorge

1988 *El militarismo boliviano (la anti-historia de Bolivia)*. La Paz: Ediciones Liberación.

Elbert, Carlos Alberto

1998 "Ideología, corrupción y excesos policiales". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

ENCUESTAS & ESTUDIOS

1999 *Investigación de imagen sobre el Defensor del Pueblo, percepción sobre Derechos Humanos y El papel del Defensor del Pueblo*. La Paz: Encuestas & Estudios.

2000 *Así piensan los bolivianos. Una evaluación del gobierno y el país*. La Paz, Encuestas & Estudios.

2001 *Así piensan los bolivianos No. 74*. La Paz: Encuestas & Estudios, 2001.

2002 *Así piensan los bolivianos No*. 96. La Paz: Encuestas & Estudios, 2003.

2003 *Así piensan los bolivianos. Una evaluación del gobierno y el país*. La Paz: Encuestas & Estudios.

Fernández, Manuel

1990 *La profesión del policía*. España: Siglo XXI.

Fournier, M. Vinicio

2000 "Cultura y violencia en el marco de la globalización". En: Sapoznikok, J., Salazar, J. y Carrillo F. *Convivencia ciudadana: un reto a la gobernabilidad* (eds.) Alcalá de Henares, España: Banco Interamericano de Desarrollo.

Frontaura Argandoña, Manuel

1947 *Linares, el presidente civil*. Cochabamba: Imprenta Universitaria.

Fruhling, Hugo y Azun Candina (Ed.)

2001 *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Fruhling, Hugo

1997 *Percepciones y Realidad Delictiva en tres comunas populares*. Santiago de Chile: LAP.

Fuentes, Claudio
2001 *Denuncias por Actos de Violencia Policial*. Santiago: FLACSO-Chile.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA
1999 *Violencia y delincuencia*. Santiago de Chile.

Gabaldon, Gerardo L., Yoana Briceño M. y Carmelo Boada T.
1996 "La policía y el uso de la fuerza física en Venezuela". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle: Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K Adenauer, CIEDLA.

Garrido, Manuel, Fabricio Guariglia y Gustavo Palmieri
1998 "Control judicial de las actividades preventivas y de investigaciones policiales en el ámbito de la justicia nacional e internacional". En: Fruhling, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: CED.

Godoy, Carlos
1961 *Servicios Policiales*. La Paz: Editorial del Estado.

Goldstein, Herman
1990 *Problem-oriented policing*. McGraw-Hill: Washington.
1998 "La nueva orientación policial: confrontando su complejidad". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

Gonzales, M., José Ignacio
1998 "Normas constitucionales relativas a la policía nacional y a la policñia judicial en Paraguay". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

Holloway, H. Thomas
1997 *Policía de Río de Janeiro. Represión y resistencia en una ciudad del siglo XIX*. Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.

Huggins, Martha y Mika Haritos
1991 "Conciencia torturada: secretos y moralidad en la violencia policial brasileña". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K Adenauer, CIEDLA.

Huntington, Samuel
1985 *El soldado y el Estado.* Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

HUMAN RIGTHS WATCH
1993-2002 *Informes anuales sobre Derechos Humanos en el mundo.* Washington, EE.UU.: HRW.

Hurrell, Andrew
1999 *Seguridad y Violencia en América Latina: Un Análisis Conceptual*, Hemerodigital.uman.mex.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
2000 *Seguridad Ciudadana en Centroamérica: diagnóstico sobre la situación. Proyecto Seguridad Ciudadana, 1998-1999.* Costa Rica: IIDH-IIHR.
2001 *Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Informe final. Proyecto Seguridad Ciudadana, 1998-1999.* Costa Rica: IIDH-IIHR.

Irurozqui, Marta
1994 *La armonía de las desigualdades. Elites y conflictos de poder en Bolivia, 1880-1920.* Cuzco: CSIC y Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas".

Jakubs, Deborah L.
1977 "Police violence in times of political tension: the case of Brasi, 1968-1971", en Bayley, David. The limimits of police reform. Western Political Quaterly, Estados Unidos.

Klein, Herbert
1968 *Orígenes de la Revolución Nacional Boliviana. La crisis de la generación del Chaco.* La Paz: Editorial Juventud.

Landivar, F. Hernán
1965 *Infierno en Bolivia.* La Paz: Talleres gráficos bolivianos.

Laserna, Roberto
1991 *Productores de Democracia. Actores sociales y procesos políticos.* Cochabamba: CERES-FACES.

LATINOBARÓMETRO
Opinión Pública Latinoamericana. Informe, 1999. www.latinobarometro. org

Lofstrom, L. William
1983 *El Mariscal Sucre en Bolivia.* La Paz: Imprenta Alentar.

Lora, Guillermo
1983 *Causas de la inestabilidad y de la crisis de las FF.AA.* La Paz: Editorial Masas.

Lorini, Irma
1994 *El movimiento socialista "embrionario" en Bolivia, 1920-1939. Entre nuevas ideas y residuos de la sociedad tradicional.* La Paz: Los Amigos del Libro.

Llorente, Maria Victoria
2001 *Programa de Policía Comunitaria.* Bogota: Ed. CEDE.
1999 "Perfil de la Policía Colombiana". En: Malcom, Deas y M. V. Llorente. *Reconocer la guerra para construir la paz.* Colombia: CEREC.

Llorenti, Sacha
1999 *El Silencio es Cómplice.* La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda.

Martin, Manuel
1990 *La profesión de policía.* Madrid: Centro de Investigaciones sociales. Siglo XXI.
1992 "Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas.* No. 59 (Julio-septiembre).

Mayorga, René Antonio
1979 "Dictadura militar y crisis de Estado. El Caso boliviano (1971-1977)". En: *Cuadernos Políticos*, No. 20 (Mayo-Junio), México.
1980 *Empate Histórico y debilidad constructiva: La crisis del proceso democrático en Bolivia (1978-1979)*. México: FLACSO.

Mingardi, Guaracy
1996 "Corrupción y violencia en la Policía de San Pablo". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K Adenauer, CIEDLA.

Morales D., Agustín
1967 *Apuntes para la Historia de la Policía Boliviana*. La Paz: El Siglo.

Molina V., Oscar
1989 *Apuntes para la Doctrina de la Policía Nacional*. La Paz: s/e.

Molina, Baeza Roberto, *et. al*
1990, 1996,
2001 *Historia de la Policía Nacional Tomo I, II y III*. La Paz: Editorial IOC, Policía Nacional.

Moreno, Gabriel René
1954 *Matanzas de Yañez. Anales de la prensa boliviana*. Editorial Potosí.

Moro, Bruno
2000 "Visión del proceso de paz". En: En: Sapoznikok, J., Salazar, J. y Carrillo F. *Convivencia ciudadana: un reto a la gobernabilidad (Edtrs.)* Alcalá de Henares, España: Banco Interamericano de Desarrollo.

Neild, Rachel
2001 *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana: La Sociedad Civil y la Evolución del Debate Sobre el Orden Público*. www.ichrdd.ca. 5/11/2001.
1998 "Derechos Humanos y seguridad ciudadana: el marco de un orden policial democrático". En: Fruhling, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior.* Santiago: CED.

Oliveira, Alicia y Sofía Tiscornia
1998 "Estructura y prácticas de las policías en Argentina. Las redes de la ilegalidad". En: Fruhling, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: CED.

Peralta, Victor
1997 "Amordazar a la plebe. El lenguaje político del caudillismo en Bolivia, 1848-1874". En: Barragán, R., Cajías, D. y Qayum, S. (Coord.). *El siglo XIX. Bolivia y América Latina*. La Paz: IFEA - Coordinadora de Historia.

Platt, Tristan
1982 *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

POLICIA NACIONAL
1970-1980 *Reglamentos policiales*. La Paz: Imprenta Calama.

Pasquino, Gianfranco
1999 *La democracia exigente*. Argentina: FCE.

Pérez, M. Roberto
1998 "La policía judicial en el Estado democrático de derecho". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

Prado S., Gary
1985 *Poder y Fuerzas Armadas*. Los Amigos del Libro, La Paz, Bolivia

Quintana Taborga, Juan Ramón
1994 *Ejército y Policía: Competencia Burocrática por la Seguridad Interna y el Orden Público (1952-1985)*. Tesis para optar al título de Licenciatura enSociología en la UMSA. La Paz, 1994
1999 "De carabineros a policías: ascenso y declive del poder policial durante la revolución nacional". En: *Historias del Siglo XX: La Revolución Nacional*. La Paz: La Razón, Fascículo 11, diciembre 24.

Reiss, Alber y David Bordua
1967 "La sociología y la custodia de las leyes". En: Lazarsfeld, P.F. Sewell, W., H. y Wilensky H. L. (comp.). *La sociología en las instituciones*, Bs. As. Argentina: Paidós.

Reyes, José Luis
1916 *Diccionario General de Legislación Policiaria*. La Paz: Gonzales & Mercado.

Rico, José Maria
1983 *Policía y Sociedad Democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
1985 *Crimen y Justicia En América Latina*. México: Siglo XXI.
1997 *Justicia Penal y transición Democrática en América Latina*. México: Ed. Siglo XXI.

Rico, José María y Luis Salas
1988 *Inseguridad Ciudadana y Policía*. España:Tecnos.

Riego, C., Gonzales F., Jimenez, M.A.
1996 *Policía y el proceso penal: antecedentes empíricos*. Chile, FONDECYT.

Riekensberg, Michael
1996 "La Policía, la "moral" y el orden público en Guatemala". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K Adenauer, CIEDLA.

Rivera Cusicanqui, Silvia
1986 *"Oprimidos pero no vencidos". Luchas del campesinado aymara y quechwa, 1900-1980*. La Paz: Hisbol.

Roberts, B. Hugo
1971 *La Revolución del 9 de Abril*. La Paz: Gráficas E. Burillo.

Rocha, Enrique
2003 *Anunciación de Miguel Arcángel. El atraco a Calamarca*. La Paz: CIMA.

Rodley, S. Nigel
2002 "Tortura y condiciones de detención en América Latina". En: Mendez, Juan; O, Donnel, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio. *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Argentina: Paidós.

Roncken, Theo
1998 "De narcoaviones, y protección policial en Bolivia". En: Jelsma, Martín (Coord.). *Drogas, poder y derechos humanos*. Ecuador: Abya-Yala.

Rusconi, A. Maximiliano
1998 "Reformulación de los sistemas penales en América Latina y policía: algunas reflexiones". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, No. 3. Buenos Aires.

Sabate, Juli
1984 La profesión policial en España. Un análisis sociológico: Papers.

Sain, Marcelo
2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina.* Argentina: FCE.

Schmid, Carola
1996 "Posibilidades de una investigación empírica sobre la policía en América Latina". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Colombia: K Adenauer, CIEDLA.

Sandoval Rodríguez, Isaac
1988 *El Proyecto Político-Militar 1971-1982. El estado de la seguridad nacional en Bolivia*. Santa Cruz: Editorial Universitaria.

Santa Cruz, Oscar
1924 *El General Andrés de Santa Cruz. Gran Marsical de Zepita y el Gran Perú. Documentos recopilados*. La Paz: Escuela Tipográfica.

Sartori, Giovanni
1993 *La Democracia después del Comunismo*. Madrid: Editorial Alianza.

Seligson, Mitchell A.
1998 *La Cultura Política de la Democracia en Bolivia*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
2001 *La Cultura Política de la Democracia en Bolivia*. La Paz: Ed. Master SRL.

Selser, Gregorio
1982 *El cuartelazo de los cocadólares*. México: Ed. Mexsur. S.A.

Serrano, Mónica
1999 *Orden público y Seguridad Nacional en América Latina*. www.Fsoc.uba.ar/publicaciones/, 6/8/2002.
2001 *América Latina: La Nueva Agenda de Seguridad*. www. hemerodigital. uman.mex

Skolnick, Jerome
1966 *Justicia sin juicio: la fuerza de la ley en sociedades democráticas*. Nueva York: Jhon Wiley & Sons.

Soria Galvarro, Carlos
1986 *Barbie Altman. De la Gestapo a la CIA*. La Paz: Ed. Roalva.

Strengers, Jeroen
1992 *La Asamblea popular. Bolivia, 1971*. La Paz: SIDIS.

Tapia Valdés, Jorge
1980 *El Terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México: Nueva Sociedad y Editorial Nueva Imagen.

Taylor, I, Walton, P. y Young, J.
1997 *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu.

Torrente, Diego
2002 *Desviación y Delito*. Madrid: Alianza Editorial.
1997 *Hacer la Ronda Análisis Sociológico de las Actuaciones de la Policía Municipal*. Barcelona: Tercera Época.
1997 *La sociedad policial: Poder, trabajo y cultura en una organización de policía*. Barcelona: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Barcelona.

Toranzo F., Carlos y Mario Arrieta A.
1989 *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*. La Paz: ILDIS.

Torres, Juan José Gral.
1985 *En defensa de mi nación oprimida. El nuevo papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas*. La Paz: Ediciones ISLA.

Umbria, Luis
1993 "Policías. ¿víctimas o victimarios?". *Revista Nueva Sociedad*. No. 123 (Enero-Febrero).

Ureña Cortés, Nubia
2001 "La corrupción en la Policía: Modalidades, causas y control". En: Fruhling, Hugo y Candina, Azun. *Policía, Sociedad y Estado: modernización policial en América Latina*. Santiago: CED.

VV.AA.
1998 *Policía*. Estudios Históricos. Río de Janeiro. Fundación Getulio Vargas.

Zavaleta M., René
1990 *La formación de la conciencia nacional*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Zuna A., Julio
1967 *Historia de la fundación del Colegio Militar el 18 de abril de 1891*. La Paz: s/e.

Vilaseca, Napoleón
1975 *La Policía*. La Paz: Sesquicentenario, Presencia.

VERA INSTITUTE FOR JUSTICE (VIJ)
1999, 2000,
2001 *Bibiography and abstracts*. VIJ. www.vera.org. 15/12/2002.

Villegas, Ascencio, Arcadio Morales y Neil Andersson
1998 *Percepción que tiene la población sobre la corrupción de los servicios públicos en Bolivia*, La Paz: CIET Internacional.

Wacquant, Loic
2000 *Las cárceles de la miseria*. Argentina: Editorial Manantial.

Waldman, Peter
1995 "Vigilantismo, democratización y el papel de la policía". En: Mols, Manfred y Thesing, Josef. *El Estado en América Latina*. Argentina, CIEDLA, Konrad Adenauer.

Waldman, Peter (Editor)
1996 *Justicia en la Calle*. Colombia: CIEDLA, Konrad Adenauer.

Waldman, Peter y Fernando Reinares
1999 *Sociedades en Guerra Civil*. Barcelona: Ediciones Paidós Idérica.

Wilson, O.W.
1963 *Administración de la Policía*. México: Editorial Limusa-Wiley.

Ward, Heather
1998 "Policía comunitaria: la experiencia del Vera Institute of Justice". En: Fruhling, Hugo. *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: CED.

WOLA, Washington Office for Latin America
1996 *Desmilitarizar el Orden Público*. Washington: WOLA.
2002 *Seguridad ciudadana. Sosteniendo la reforma: Policía Democrática en América Central*. Washington: WOLA.

Documentos

Comisión de Derechos Humanos, H. Cámara de Diputados:

- *Informe de actividades*. La Paz, Artes Gráficas, 1993-1994.
- *Informe de actividades*. La Paz, Artes Gráficas, 1995-1996.
- *Informe de Actividades*. La Paz, Artes Gráficas, 1996-1997.
- *Informe de Actividades*. La Paz, Artes Gráficas, 1998-1999.

Parlamento de Bolivia

- *Colección Oficial de Leyes, Decretos, Órdenes. Biblioteca del H. Congreso Nacional*, La Paz. 1826-1952.
- *Informe del Ministro de Gobierno ante las Cámaras Legislativas de 1826-1952*. Imprenta El Comercio, La Paz.
- *Informe del Intendente de Policía al Prefecto, 1901-1903*. La Paz, Imprenta El Comercio.
- *Informe del Intendente de Policía al Prefecto de Potosí, 1904*.
- *Informe Presentado ante el Supremo Gobierno por el Dr. Constantino Morales, Prefecto y Comandante General del Departamento de Oruro*, Oruro, s/e, 1910.
- *Informe elevado a la Prefectura y Comandancia General del Departamento por el Tcnl. Aparicio Morales*. La Paz, Imprenta "Renacimiento", 1924.
- *Memorias de los Ministros de Gobierno a las Cámaras Legislativas, 1826 a 1952*. Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional, La Paz.
- *Memoria presentada al Congreso Ordinario de 1907 a 1912 por el Ministro de Guerra, Dr. José Quinteros*. La Paz, Imprenta "El Comercio de Bolivia".
- *Espejos: El cementerio de los rehabilitados, 1989-1990*. Comisión de Derechos Humanos. La Paz, Honorable Cámara de Diputados, 1990.
- *Informes Anuales. Honorable cámara de Diputados*. Gestiones: 1991-1992, 1993-1994, 1995-1996, 1997-1998, 1999-2000.
- *Informe Anual. Honorable Cámara de Senadores*. Gestión: 1997-1998.
- *Redactores:* Legislatura 1986, 1987, 1987-1988, 1994-1995, 1995-1996, 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001.

Policía Nacional

- Ley Orgánica, 1951, 1961, 1981, 1985.
- Reglamentos policiales. La Paz, Calama, 1970-2003.
- Unidad de Policía Ecológica, Revista, Mayo, 2003.
- Revistas Policiales, No. 1 a 230, 1914-2003.

Fuentes hemerográficas

<u>Periódicos:</u>

La Prensa
La Razón
Presencia
El Deber
Los Tiempos
Opinión
El Diario
Presencia
Última Hora
Hoy

<u>Semanarios:</u>

PULSO
Número 1
La Época

ANEXO I

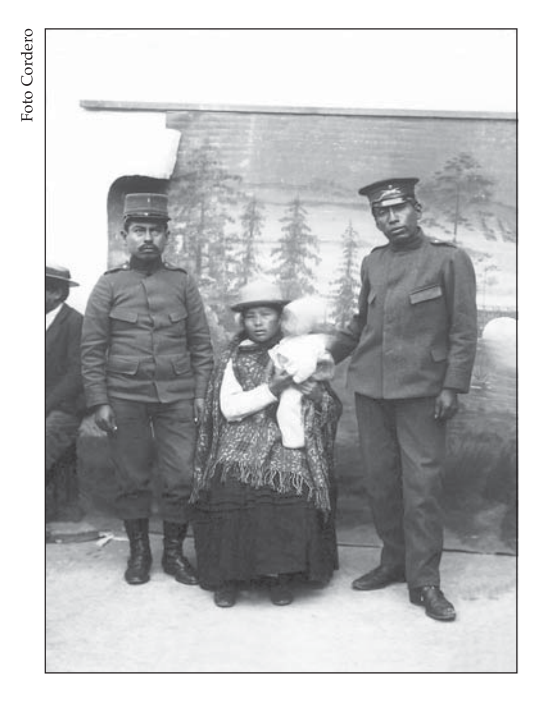
Fotografías y organigramas

Foto Cordero



Policía de seguridad de la ciudad de La Paz, a principios del siglo XX. Es notoria la influencia de la policía inglesa en el uso del uniforme. La Policía de Seguridad era responsable del orden y cuidado del ornato público.

Foto Cordero



Gendarme y Carabinero de la Policía de Seguridad en 1911. Posan junto a la esposa e hijo del Carabinero.


Foto Cordero

Teniente Coronel Manuel Isaac Tellería, Jefe de Policía de La Paz, 1914.


Jefatura de Investigaciones de la Policía de La Paz, 1919.



Cuerpo de inspectores militares de la Policía de Seguridad de La Paz, 1922.



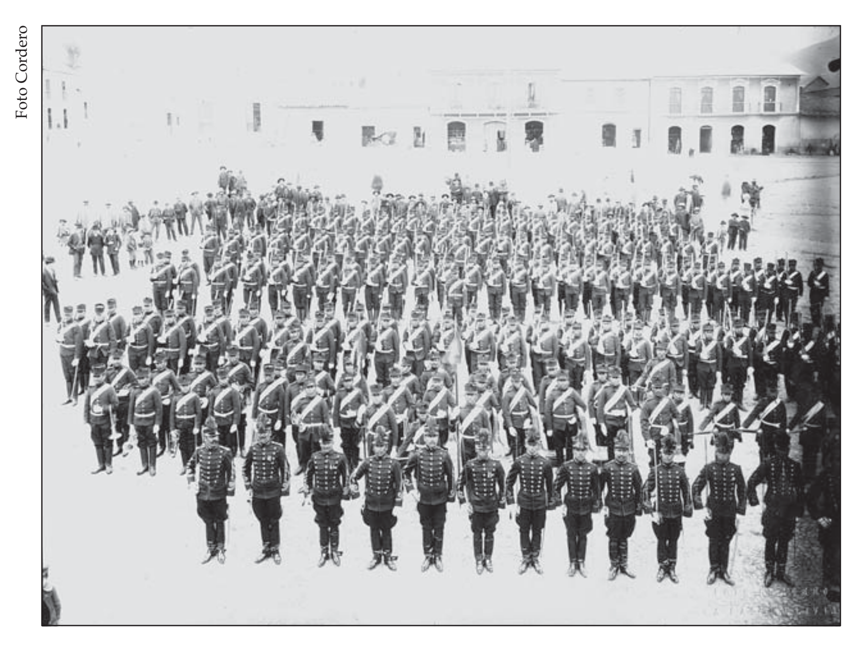
Tercera compañía del Cuerpo de Gendarmes de la Policía de Seguridad de La Paz, 1921.

Foto Cordero



Personal superior de la Policía de Seguridad de la ciudad de La Paz, 1926.

Foto Cordero



Regimiento de la Guardia Republicana, gobierno de Bautista Saavedra, 1923.

Foto Cordero



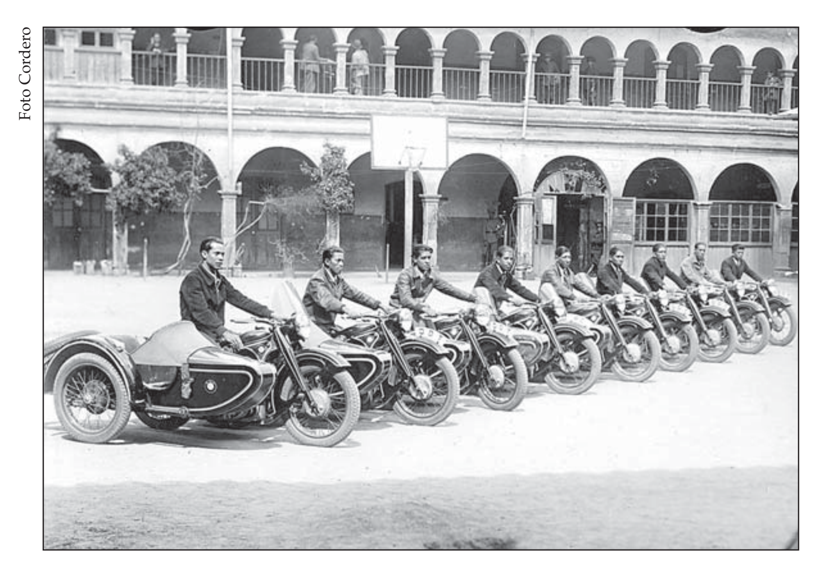
Grupo de seguridad de la Guardia Republicana del presidente Bautista Saavedra (1921-1925) en la Prefectura del Departamento de La Paz.

Foto Cordero



Gabinete de Investigación Criminológico, 1937.

Foto Cordero



Motociclistas de la Policía de Seguridad, 1937.

Foto Cordero



Misión italiana de policías, 1937. De izquierda a derecha (sentados): Cav. Giusseppe Togni, Centurión de las Milicias; Comm. Michele Pallota, Cónsul de las Milicias; Comm. Dott. Domenico Ravelli, Jefe de Misión; Cav. Luigui Bartarelli, Tcnl. de Carabineros Reales; Cav. Dott. Rosario Oreste, comisario de Policía. De izquierda a derecha (parados): Sr. Furci, Capo de Escuadra de las Milicias; Sr. Salvattore Oppo, Marichal de Carabineros Reales; Vittorio Senise Secretario de Policía.

Foto Cordero



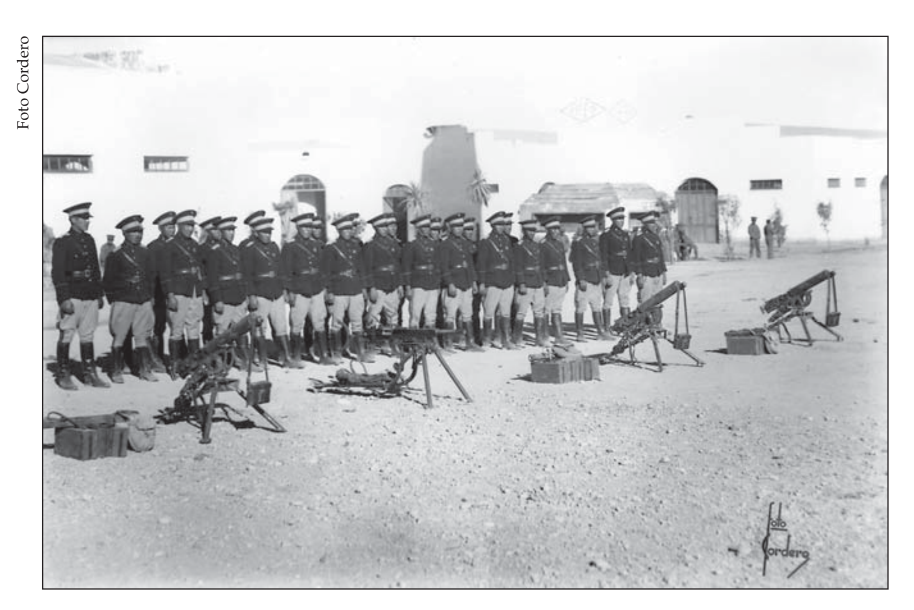
Aula de enseñanza de Técnicas de Investigación Policial, 1938. En el centro, el profesor Víctor Castillo, benemérito policía civil y gran impulsor de las destrezas policiales.

Foto Cordero



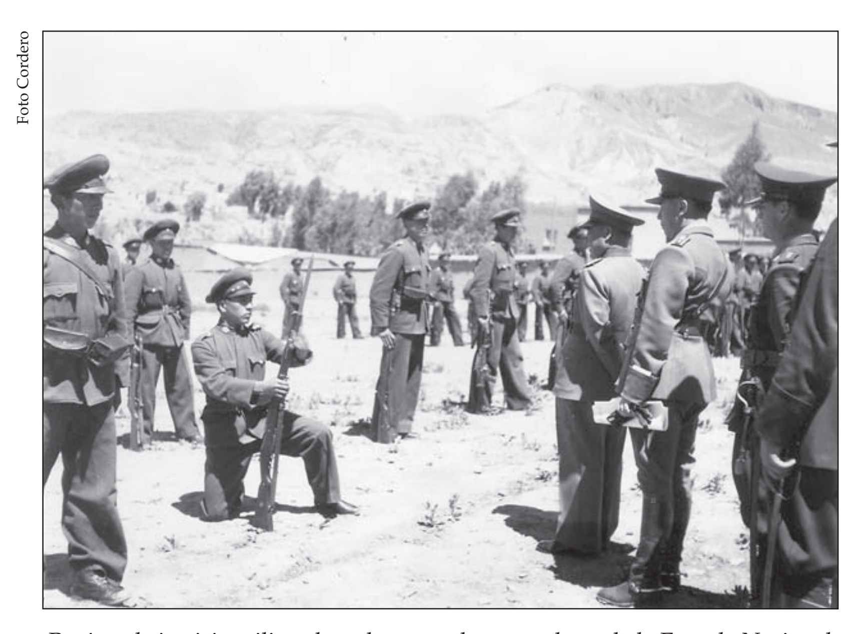
Curso de cadetes de la Academia de Policías (1939)
en instrucción de topografía y agentes químicos.

Foto Cordero



Escuadrón de seguridad de la Policía, en instrucción de técnicas de tiro de ametralladoras pesadas enfriadas por agua y aire. La Paz, 1939.

Foto Cordero



Revista de justicia militar de orden cerrado con cadetes de la Escuela Nacional de Policías. La Paz, 1940.

Foto Cordero



Desfile de la Sección Motorizada de la Brigada Departamental de Carabineros de La Paz, 1938.

Foto Cordero



Sección motorizada de la Brigada Departamental de Carabineros. La Paz, 1939.

Foto Cordero



Jóvenes reclutados para la Brigada Departamental de Policía, 1940.

Foto Cordero



Cuerpo de oficiales y clases de la Policía de Carabineros, 1945.

Foto Cordero



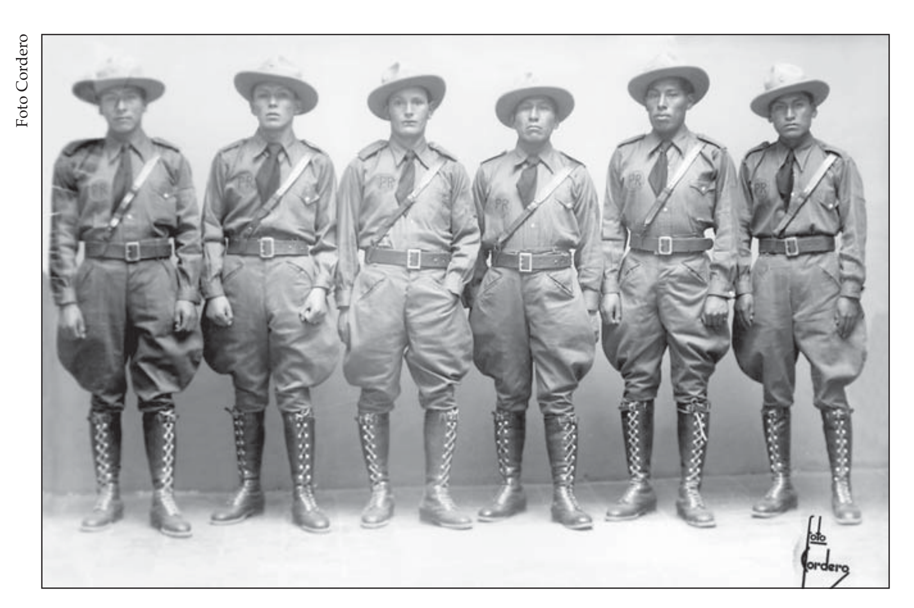
Personal de la Policía Civil de Investigaciones. La Paz, 1944.

Foto Cordero



Funcionarios de la Intendencia Seccional de Policía, 1945.

Foto Cordero



Policía Rural creada en 1902 y refundada en la década de los años 40. La Paz.

Foto Cordero



Patrulla policial.
La Paz, 1951.

Foto Cordero



Banda de Música de la Policía, 1948.

Foto Freddy Alborta



Grupo de milicias urbanas junto a un cadete de la Escuela Nacional de Policías durante la Revolución Nacional, abril de 1952.

Foto Freddy Alborta



El presidente de la República Víctor Paz Estenssoro
junto a un carabinero y milicias obreras, en La Paz, 1953.

Foto Cordero



Oficiales, suboficiales, sargentos y cadetes jurando al MNR, 1954.

Foto Cordero



Cuerpo de oficiales de la Policía jurando al MNR, 1960.

Foto Cordero



Policía de Tránsito después de cumplir más de tres décadas de servicio, 1965.

La Prensa, 2004



Batallón de Cadetes de la Academia Nacional
de Policías, 2002.

La Prensa, 2004



Personal policial femenino en instalaciones de la Policía Nacional
de Identificación. La Paz, 2003.

La Prensa



Personal del Batallón de Seguridad Física Privada de la Policía Nacional
durante un desfile en el aniversario de la institución, 2002.

La Prensa



Personal de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) portando
armas de guerra M-16 A1 y equipo de combate.

La Prensa



Jóvenes estudiantes de colegio, integrantes de las brigadas estudiantiles de la Policía Nacional.

La Prensa



Personal de sargentos de la Policía Nacional, miembros del Batallón de Polivalentes creado en 1996.

La Prensa



Personal de la Policía de Auxilio Ciudadano (PAC) y del Grupo Especial de Seguridad (GES) tratando de apagar una motocicleta incendiada por manifestantes, Santa Cruz de 2003.

La Prensa, 2003



Personal del Grupo de Acción Inmediata (GAI) antiterrorista de la Policía Nacional, entrenado y equipado por el gobierno de los Estados Unidos, participando en el enfrentamiento del 12 de febrero de 2003 contra miembros de las FFAA cerca de Palacio de Gobierno.

La Prensa, 2004



Personal de la patrulla de apoyo al ciudadano de la Policía Nacional. Junio, 2003.

La Prensa, 2004



Personal de la Brigada de Protección a la Familia (BPF) de la Policía Nacional en un desfile de aniversario, junio de 2003.

La Prensa, 2003



Miembros del Grupo Especial de Seguridad (GES)
en estado de sedición contra el gobierno nacional,
febrero de 2003.

La Prensa, 2003



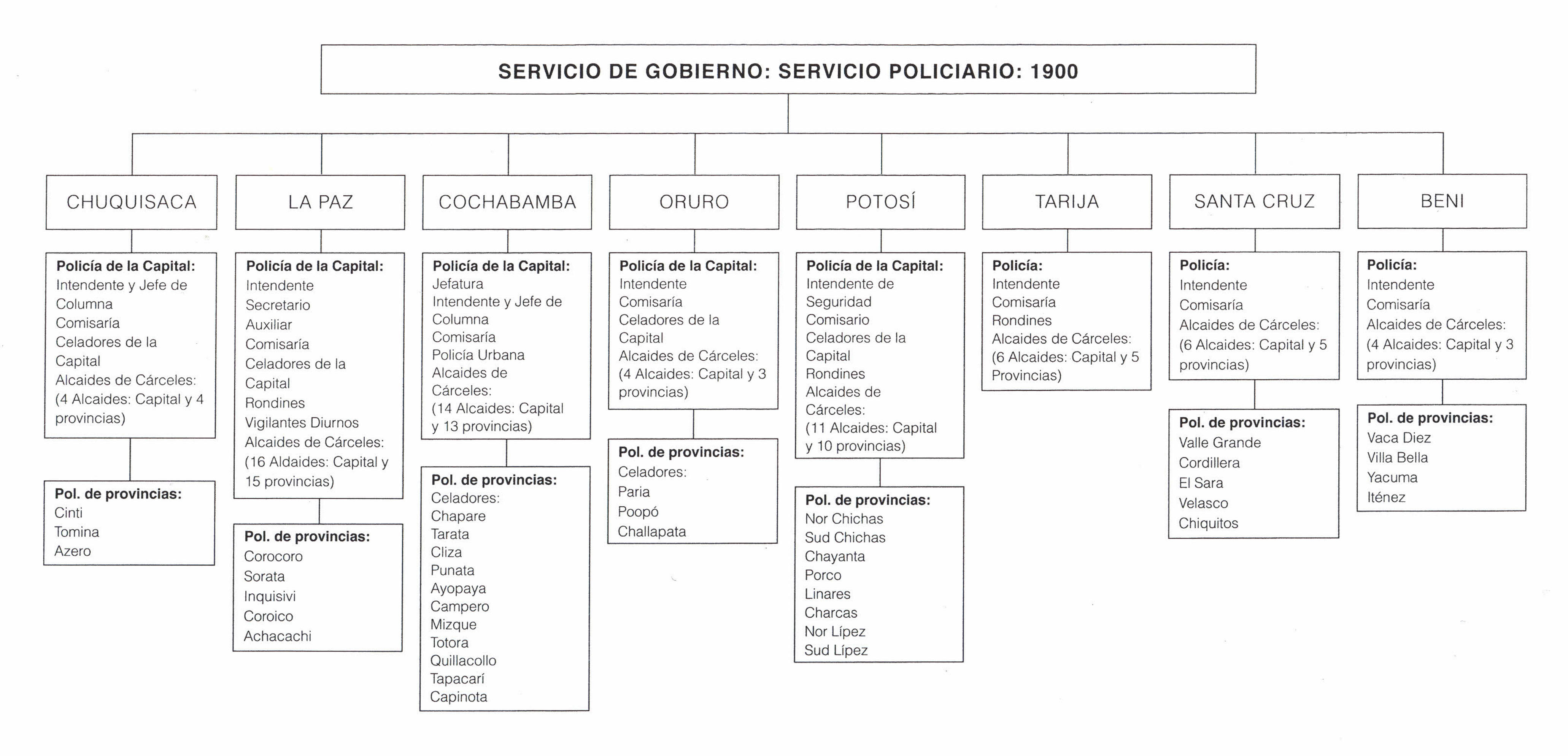
El ex coronel de Policía Blas Valencia, líder de un grupo criminal transnacional que participó en el atraco a Prosegur. Fue condenado a 20 años de cárcel por el asesinato de sus propios camaradas.

La Prensa, 2001



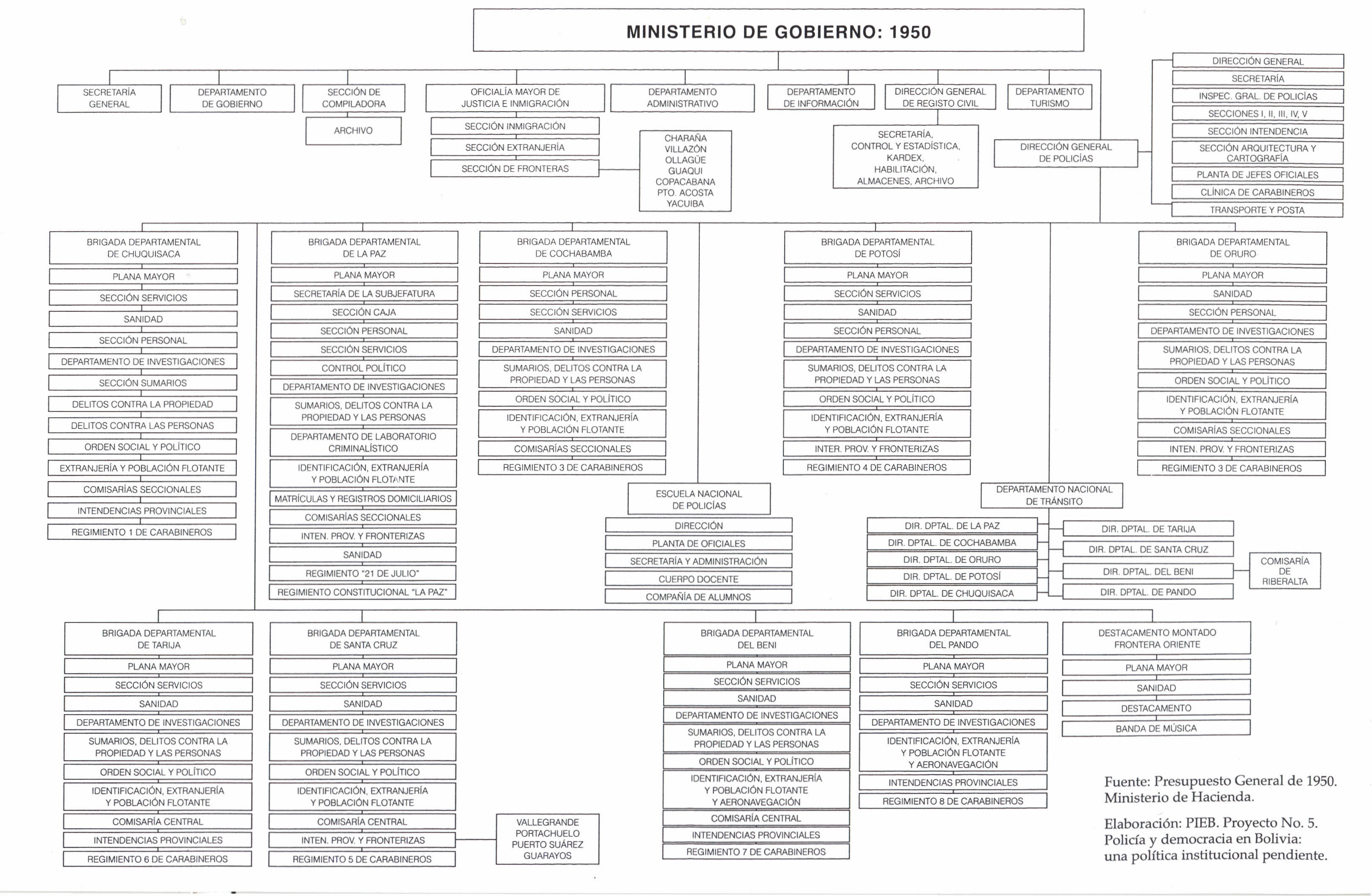
El Comandante de la Policía Nacional exhibiendo las armas utilizadas por la banda policial que atracó Prosegur. El mismo Comandante sería procesado después por la justicia y condenado a cuatro años de cárcel por complicidad con la banda del ex coronel Blas Valencia.

Organigrama Policial 1



Fuente: Presupuesto General de 1900. Ministerio de Hacienda.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente.

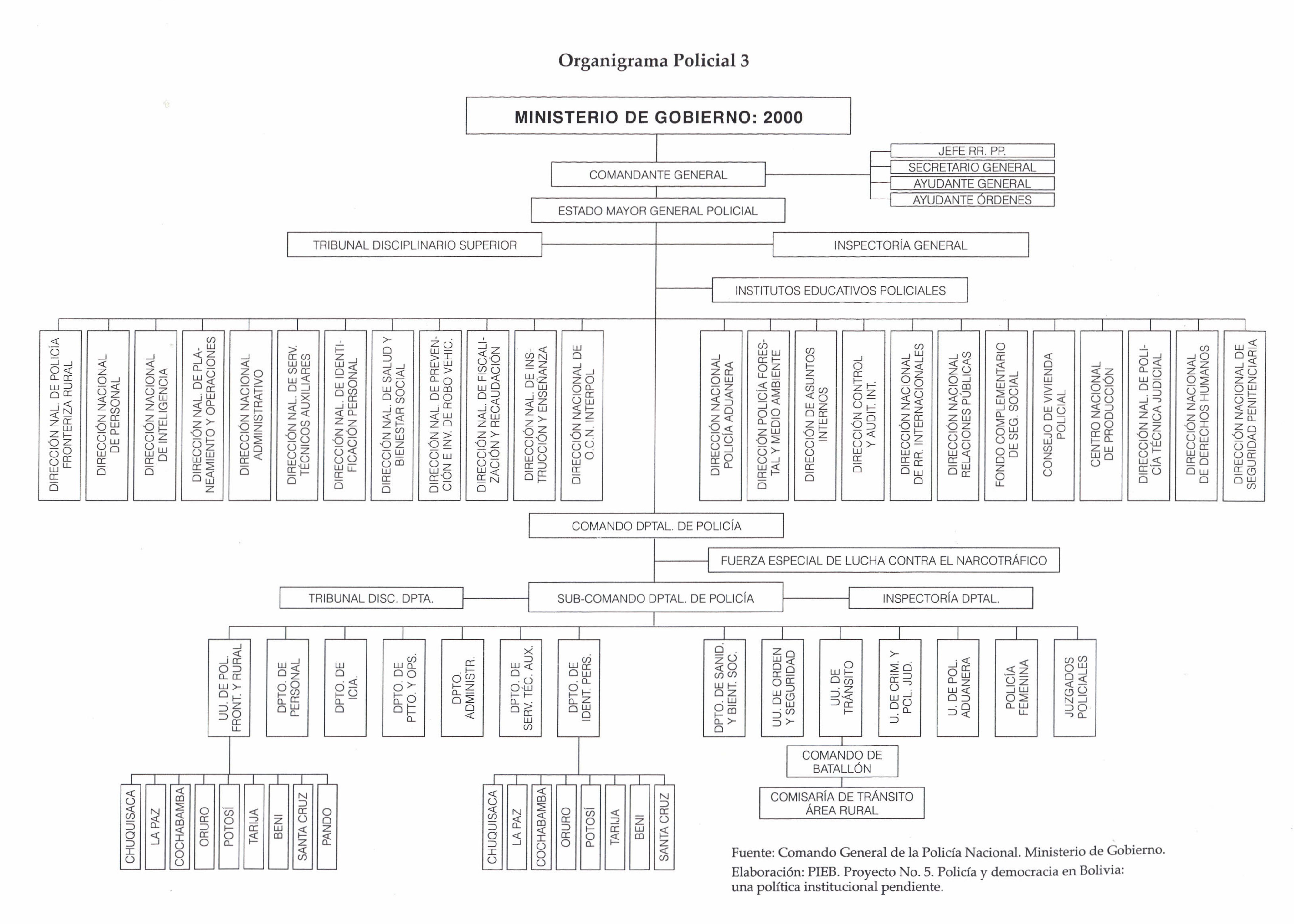
Organigrama Policial 2



Fuente: Presupuesto General de 1950. Ministerio de Hacienda.

Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente.

Organigrama Policial 3



Fuente: Comando General de la Policía Nacional. Ministerio de Gobierno.
Elaboración: PIEB. Proyecto No. 5. Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente.

ANEXO II

Historia Policial, 1825-2003

La Policía Boliviana en la Historia Nacional 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1825	• La naciente República Unitaria asume un régimen de gobierno popular y representativo con cuatro poderes (Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial), tres cámaras (Tribunos, Senadores y Censores), tres ministerios y dos fuerzas militares.	• Creación de la República de Bolivia.
1826	Ley Reglamentaria del 24 de junio: • Creación de las intendencias y comisarías de Policía bajo el mando del Prefecto del Departamento con la misión de precautelar el buen orden interno, conservación de obras públicas, control de la vagancia, juegos de azar, limpieza de calles, vigilancia hospitalaria, alojamiento de tropa y otros servicios urbanos para cuyo efecto disponían de un piquete de tropa armada pagada por el Estado. • El presupuesto de 1827 fija la dotación de 120 sargentos, cabos y soldados para la Policía y 29 gobernadores. Con una población de más de un millón de habitantes, la relación población-policía es de un policía por cada 7.000 habitantes.	Las mayores amenazas al orden público residen en la vagancia, las riñas y peleas y pequeños hurtos.
1830	• Creación de la Guardia Nacional, cuerpo militar de alcance departamental, organizado para la conservación del orden público y reservas en caso de amenaza externa. La movilización e intrucción de las guardias nacionales se llevan a cabo mediante los prefectos, subprefectos y corregidores.	La existencia de la Guardia Nacional se formaliza en la CPE de 1831.
1831	• Segunda Constitución Política del Estado.	
1831	• Promulgación del Código Penal y Civil y Procedimental (1832). • Promulgación del Reglamento de Policía asignándole funciones de orden interior, censo y control de los gremios, requisitoria de jueces, censura, salubridad, ornato, comodidad, matriculación de la población urbana, control de domicilios y pasaportes, fondas, posadas y mesones, juegos de azar y armas, control de vagos y mendigos, bebidas alcohólicas, hurtos y desórdenes públicos.	Presidente de la República, Mcal. Andrés de Santa Cruz (1829-1839).
1834	• Tercera Constitución Política del Estado.	
1839	• Supresión de las intendencias de Policía. • Cuarta Constitución Política del Estado.	

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1840	• El número de efectivos policiales sigue siendo reducido. Para una población de 1.245.650 personas la dotación presupuestaria de personal policial es de 181 hombres distribuidos entre comisarios, segundos comisarios, sargentos, cabos y gendarmes. Un policía para cada 6.882 personas. La cobertura territorial de la Policía sólo abarca seis departamentos, incuido el Litoral.	
1843 1845	• Quinta Constitución Política del Estado. • Promulgación del Reglamento de Policía. Además de la existencia de intendentes y comisarios designados políticamente se crean puestos para gendarmes y rondines. Sólo se podía acceder a estos cargos en condición de ciudadanos, y a la gendarmería, de preferencia soldados del Ejército. Las atribuciones policiales residían en: cuidar el orden y la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, procurar la salubridad de éstos, velar sobre las buenas costumbres, promover la comodidad y ornato de los pueblos y prestar el auxilio correspondiente a las autoridades. Se ampliaron las funciones policiales en torno al cuidado de cárceles, control de ferias, rifas, pesos y medidas, diversiones públicas, control de vacunas y abastecimiento urbano, cementerios y entierros, limpieza y aseo de calles, caminos públicos y puentes, moral pública y buenas costumbres. Se crea una caja y fondos policiales en cada departamento sustentado con el pago de multas e infracciones.	• Luego de un breve interinato del Gral. Velasco asume como Presidente de la República el Gral. José Ballivián (1841-1847). • Ballivián lleva a cabo reformas militares como la reducción de planillas de personal, sueldos y beneficios inocuos.
1851	• Sexta Constitución Política del Estado. • El personal de la Policía aumenta a 335 hombres cuya composición por grado y función es la siguiente: comisario, comisario auxiliar, sargentos, cabos, gendarmes y serenos. Un policía para cada 4.328 personas.	• Gobierno del Gral. Manuel I. Belzu (1848-1855).
	• Séptima Constitución Política del Estado.	
1862	• Las intendencias de Policía pasan a depender del Ministerio de Guerra. El Ministro de Gobierno solicita a la Asamblea la elaboración de un Código de Policía.	
1868	• Octava Constitución Política del Estado.	

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1871	• Se promulga el Reglamento de Celadores por el Jefe Superior Político y Militar de los departamentos del Norte. Los celadores, en su función de custodios del orden público y de la propiedad, eran voluntarios contratados por dos años previo requisitos de edad, ciudadanía, educación y exento de un pasado de servidumbre. Gozaban de fuero militar.	Presidente de la República: Agustín Morales (1871-1872).
	• Novena Constitución Política del Estado.	
1873	• Orden General del 28 de Julio. • Los cuerpos de celadores se reorganizan bajo la denominación de “Columnas del Orden” sujetos a un pago semejante al que se hacía a los soldados de infantería del Ejército. Las columnas del orden asumen el orden público mientras los cuerpos de gendarmes los servicios de salubridad, comodidad y ornato bajo autoridad del municipio.	Presidente de la República: Gral. Adolfo Ballivián (1873-1874).
1874	• Mediante Decreto Supremo del 27 de noviembre, la fuerza policial compuesta de celadores y columnas del orden pasan a depender del Ministerio de Guerra considerándolas parte del Ejército. Gozan de fuero militar y se someten a los Códigos Militares. • Entre 1874 y 1880 se crean guardias privadas en los asientos mineros de la costa bajo la denominación de “Guardia Conservadora del Orden” compuesta de súbditos extranjeros, principalmente chilenos. Tenían la misión de controlar el robo de minerales.	Presidente de la República: Dr. Tomás Frías (1874-1876).
1878	• Décima Constitución Política del Estado. • Promulgación del Reglamento Orgánico de las municipalidades que establece la existencia de la Policía Municipal.	
1879-1884	• Bolivia pierde su aceso soberano a las costas del Pacífico luego de casi cinco años de un traumático conflicto militar.	Guerra del Pacífico entre Bolivia, Chile y Perú.
1880	• Undécima Constitución Política del Estado.	
1882	• Creación de “Guardias Urbanos”. • El efectivo policial es de 680 hombres para una población de 1.097.600. Un policía para cada 1.614 personas.	
1884	• Promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. • El gobierno asigna al Ejército la responsabilidad de la disciplina policial. • Mientras el Ejército sufre significativos recortes en su planilla de personal y presupuesto, aumentan las dotaciones policiales.	Se inicia el ciclo de estabilidad política. Presidente de la República: Dr. Gregorio Pacheco (1884-1888).

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1886	• Promulgación de la Ley Reglamentaria de Policía de Seguridad en la que se declara a la Policía como una institución civil, despojada de fuero militar. Constituye el instrumento jurídico más moderno del siglo XIX que asigna a la Policía la función de la conservación del orden público, el resguardo de las garantías personales y reales, la prevención de los delitos y faltas, y la persecución de los delincuentes y culpables para ponerlos a disposición de las autoridades que deben juzgarlos. La Policía adquiere roles novedosos como el control de los comicios electorales junto al Ejército. No obstante, se agudizan los conflictos de competencia entre policías de seguridad y policías municipales debido a los cobros de multas. Las áreas conflictivas entre ambas policías se concentraba en el control de las casas de juego, castigo a los ebrios y represión a los juegos de azar.	Entre 1884 y 1900, el crecimiento de los efectivos policiales discurre en inversa proporción que la reducción del personal del Ejército. El crecimiento de la población urbana exige mayor número de columnas policiales del orden y en áreas rurales piquetes de policía.
1887	• Mediante decreto del 10 de enero de 1887 se restablece el régimen militar en la Policía de Seguridad. La militarización de la Policía coincide con los levantamientos indígenas a a raíz de las revisitas.	
1890	• En Trinidad y Sucre la Policía de Seguridad es objeto de manipulación política por los liberales que provocan motines. En Punata se toma el cuartel de celadores.	
1894	• Aprobación de las Ordenanzas Militares. La Policía de Seguridad se sujeta a este marco jurídico en el que se reconoce la existencia en cada departamento de celadores y gendarmes a pie y a caballo. Los cuerpos de gendarmería y de celadores de a pie estaban sujetos a la organización de la infantería del Ejército. En cambio, las gendarmerías a caballo debían adoptar la organización de la caballería militar. Celadores y gendarmes estaban sujetos a los procedimientos de reclutamiento y servicio militar semejantes al que cumplían los soldados en el Ejército. • Repetidos hechos de sedición en la columna de Policía de Seguridad en Uyuni alentada por liberales de la línea del Gral. Camacho.	Presidente de la República: Dr. Mariano Baptista (1892-1896). Tenso período de estabilidad política. La conspiración orienta sus armas a los cuerpos armados de celadores.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)* 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1896	• Creación del "Papel Especial" para el Control de Multas en la Policía de Seguridad con el objetivo de disminuir las denuncias de corrupción y malos manejos en las recaudaciones departamentales.	
1898-1899	• Conflicto militar en el que se enfrentan, bajo el argumento de la federalización del norte contra el centralismo del sur, ejércitos del gobierno al mando del Presidente Alonso y de liberales al mando del Gral. Pando y Montes.	Guerra Federal que pone al desnudo el racismo oligárquico bajo cuya sombra se fusila a Zárate Willka.
	• Para una población de 1.555.800 personas la dotación policial alcanza a 814 hombres. Un policía para cada 2.007 personas.	Gobierno del Presidente Gral. José Manuel Pando (1899-1904).
1901	• Creación de la Policía Rural. • La Policía montada desarrolla funciones de vigilancia, control y represión indígena en las zonas amenazadas por la restitución de tierras a dominio comunitario.	El temor de la élite minero-feudal ante el creciente desborde indígena motiva un elevado gasto en seguridad.
1903	• Diversos actos de sedición policial protagonizados por las Policías de Seguridad de Potosí y Cinti alentadas por la fracción conservadora.	
1904	• Implantación del Proyecto de Policía Modelo de Oruro que perseguía replicar el modelo de policía argentina. Se contrató especialistas para llevar a cabo el proyecto. Fracasó por falta de voluntad política. Oruro y Potosí experimentan el mayor flujo de migración extranjera que provoca severos disturbios y desórdenes públicos. • Policía y Ejército arremeten contra las comunidades indígenas con el argumento de la "pacificación".	Se introduce una importante división de funciones policiales dirigida a prevenir la vagancia, juegos de azar y control migratorio.
1910	• Nacionalización de la Policía de Seguridad mediante la creación de Brigadas de Policías de Seguridad. Se crea la Dirección General de Policía bajo autoridad del Ministerio de Gobierno. Posteriormente se reemplaza la Dirección General por un Inspector General. • En el momento de la nacionalización policial los efectivos policiales ascienden a 1.704 hombres para una población de 2.159.715 personas. Estos es, un policía para cada 1.267 personas.	Presidente de la República: Dr. Eliodoro Villazón (1909-1913).

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1923	• Creación de la "Guardia Republicana", cuerpo uniformado y militarizado al servicio del gobierno republicano. Una de sus funciones era la de proporcionar seguridad física al Presidente de la República, aunque luego se convirtió en un cuerpo militar usado para la represión política. • Creación de la "Escuela de Policías" cuyo objetivo asignado fue formar gendarmes, agentes de policía, de investigación y comisarios de Policía. No logró funcionar sino hasta 1937.	Presidente de la República: Dr. Bautista Saavedra (1921-1925). El clima de inestabilidad política induce a ejercer el control político a partir de la Policía.
1930	• Creación de la Dirección General de Policía. De igual manera se configuran los Regimientos de Policía en cada departamento. • Los efectivos policiales ascienden a 3.169 hombres para una población de 2.619.274 personas. Un policía para cada 826 personas.	
1932-1935	• Dos regimientos policiales asisten a la Guerra del Chaco. • Se crea la "Legión Cívica", organización paramilitar que además de reclutar indígenas y enviarlos a la guerra, asume el papel que dejó vacante la Policía en el área rural.	Guerra del Chaco que enfrenta a Bolivia y Paraguay en la que mueren más de 50.000 soldados con un costo superior a los 114 millones de dólares.
1937	• Reorganización de la Policía bajo la denominación de "Carabineros de Bolivia". Se fusionaron las policías de seguridad, las comerciales y regimientos para organizarse en escuadrores, regimientos y brigadas similares a las unidades militares. También se introdujo una mayor división profesional en el trabajo a través de funciones de vigilancia política, control social y propaganda a cargo del Ministerio de Gobierno. • Creación de la Escuela Nacional de Policía, instituto técnico militar. • Se introduce el patrullaje motorizado con camionetas.	Llegada de la misión de carabineros de Italia. Introduce importantes reformas organizacionales, educativas y técnicas en la Policía y Cuerpo de Carabineros de Bolivia. Emergen las primeras expresiones de identidad, cohesión y espíritu de cuerpo policial.
1938	• Duodécima Constitución Política del Estado.	
1945	• Décima Tercera Constitución Política del Estado.	

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1943-1946	• Se llevaron a cabo importantes reformas normativas y organizacionales que militarizaron ampliamente a la Policía. Las brigadas departamentales fueron copadas por oficiales del Ejército. De igual modo, un sector policial se politizó a favor del gobierno. • El gobierno autorizó la incorporación del servicio militar obligatorio en el Cuerpo de Carabineros a través de los Regimientos policiales creando conflictos y suceptibilidad en el Ejército. Se creó un Escuadrón de Seguridad policíal al mando de un oficial alemán. • Se aprobó el Reglamento de la Escuela de Carabineros. De igual modo se estableció el Escalafón Policial que regulaba la calificación profesional, ascensos, años de servicio, hojas de concepto y condecoraciones semejantes a los usados por el Ejército.	Luego de un golpe de Estado, en julio de 1943, el MNR y RADEPA asumen el gobierno a la cabeza del Cnl. Gualberto Villarroel (1943-1946). Este gobierno nacionalista contó con el apoyo policial. Se impulsaron diversas reformas, gran parte de ellas dirigidas a la militarización y otras a promover su institucionalización.
1946-1952 1949	• Luego de la corta duración de la “Policía Universitaria”, organizada durante el derrocamiento del gobierno de Villarroel, se reorganiza la Policía. En 1947 se crea la Policía Rural Móvil para contener las sublevaciones indígenas. • Se crea la Biblioteca del Oficial de Policía. • Organización de la Comisión Codificadora Nacional de Legislación Policiaria. En base a las leyes de las policías de Argentina, Chile, Perú, Cuba, México, Uruguay y Colombia se elaboran tres instrumentos jurídicos: Ley de Organización Policiaria y del Cuerpo de Carabineros, Código de Policía de Seguridad y Procedimiento de Policía de Seguridad. • El gobierno aprueba la Ley de Organización Policiaria y de Carabineros asignando a la Policía una naturaleza civil y militar dividida en brigadas departamentales. La organización policial establece la existencia del Director Gral. de Policías y Carabineros, Subdirector, Inspector General, brigadas departamentales, regimientos, intendencias provinciales, cantonales, intendencias regionales y destacamentos montados. Las fuerzas se organizaban en armas similares a las del Ejército: infantería, caballería y unidades motorizadas. • El Cuerpo de Carabineros y Policías se sujeta a los códigos Penal y Procesal Militar.	En diciembre de 1946 se derroca al gobierno de Villarroel. Luego de una corta transición se convoca a elecciones. Se instala el llamado “sexenio”, período gubernamental entre 1946 y 1952. En esta fase de recomposición oligárquica se llevan a cabo las mayores reformas policiales de los primeros 50 años del siglo XX en el intento más serio, pero a la vez conservador, de modernización policial.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)* 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1950	• Militarización del Cuerpo de Carabineros y Policías: adoptan la organización, el entrenamiento y los valores militares. • Desarrollo de los primeros esfuerzos de profesionalización de la clase de tropa. Predominio de un clima de creciente indisciplina e insubordinación.	
1951	• Se aprueba la primera Ley Orgánica de Policías y Carabineros de Bolivia. • Se reglamenta el uso de unformes. Se abolió el reglamento de 1945. • Se crea el servicio de radiocomunicaciones a nivel nacional. • Se estandariza y crea el Papel Membretado para el control de los ingresos policiales por multas. • Normalización del servicio de patrullaje diurno y nocturno. • Amplio empleo de reglamentos militares como los siguientes: faltas disciplinarias y sus castigos, servicio de guarnición, saludos honores y paradas, uniformes, prescripciones para la instrucción militar, tiro, esgrima y gimnasia, uso de armas de guerra. • Entre 1946 y 1951 se produjo un sorprendente crecimiento de efectivos policiales, de 5.439 en 1947 a 9.576 en 1949 y 7.185 en 1951. Este último año la relación fue de un policía para cada 427 personas.	Gobierno del Gral. Hugo Ballivián (1951-1952).
1952-1964	• Como reconocimiento al apoyo que brindó la Policía al MNR durante las jornadas de abril, el Presidente designa Ministro de Gobierno a un connotado miembro de la institución con activa militancia partidaria en el pasado inmediato. • Creación de organismos de vigilancia y represión política como el Control Político. • Reestructuración de la Escuela de Policía y cambio de nombre por Academia Nacional de Policía. • Implantación de la Célula Armada del Cuerpo de Carabineros y Policías de Bolivia, organismo facilitador de la clientela partidaria dentro del cuerpo policial. • Aplicación de una amplia estrategia prebendal del gobierno a favor de la Policía. Nacionalización del servicio de identificación nacional bajo administración de la Policía.	El ciclo de la Revolución Nacional se inicia con la derrota política y militar del Ejército (abril de 1952) propiciada por una inédita alianza entre policías, mineros y población civil en la ciudad de La Paz. Los gobiernos del Nacionalismo Revolucionario promovieron el desarrollo policial. Al mismo tiempo lo politizaron a través de

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• Restablecimiento de la Policía Rural. • En 1960 se crea la Policía Aduanera a la que se incorpora el 16% de los efectivos policiales. • Revalorización del costo de multas policiales.	redes clientelares y prebendales que desnaturalizaron la legitimidad del nuevo orden armado.
1959	• Intervención militar y depuración de miembros de la Policía. El gobierno empieza a dar un giro a favor de la recomposición del Ejército con ayuda de los Estados Unidos. Empieza a declinar el equilibrio inestable entre militares, policías y milicias armadas de obreros y campesinos.	Divisiones internas en el partido gobernante. Oficiales de la Policía comprometidos con FSB propician un intento de golpe de Estado.
1961	• Décima Cuarta Constitución Política del Estado en la que se reconoce la coexistencia de tres cuerpos armados: Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Milicias del Pueblo. • Luego de 136 años de vida republicana se reconoce por primera vez la existencia de la Policía en la Constitución Política del Estado. Se le asigna la totalidad de la función policial, responsababilidad del orden público y defensa de la sociedad mediante sus organismos técnicos. Depende del Presidente de la República. Éste, además de decidir el nombramiento, determina la duración de sus funciones en el cargo de Comandante General.	Desde finales de la década de los 50, USAID, mediante su programa de Seguridad Pública, a través del Programa del Punto IV, provee una amplia asistencia técnica, recursos, entrenamiento, becas y apoyo financiero para la construcción de infraestructura policial.
1962	• Aprobación de la segunda Ley Orgánica de la Policía Nacional. • Reconocimiento de estructura jerárquica semejante al Ejército. • Creación del cargo de Comandante General de la Policía Boliviana. • Se modifica la denominación de Brigadas por Distritos policiales. • Se aprueba el Reglamento orgánico del Departamento Nacional de Personal. • Aprobación del primer manual de investigación criminal con apoyo de USAID. • Durante los 12 años del gobierno de la Revolución Nacional el promedio de efectivos policiales no superó los 7.200 hombres. En promedio, un policía para cada 435 personas.	Junto al Ejército, la Policía Nacional desarrolla y aplica la Doctrina de la Seguridad Nacional cuyo objetivo es la lucha contra el comunismo.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)* 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1964	• El golpe militar de noviembre de 1964 restablece el dominio militar directo sobre la Policía. Se divide en tres cuerpos: Guardia Nacional de Seguridad Pública, Dirección Nacional de Investigación Criminal y Tránsito. En acto público el Ejército desarma a la Policía y reintroduce, como en la década del 40, la "doctrina del pito y laque". • El nuevo gobierno militar desplaza su confianza y lealtad política hacia la Dirección Nacional de Investigación criminal, organismo policial civil que adquiere un enorme poder represivo. Actúa como agente de infidencia dentro del propio cuerpo policial.	Se inicia un prolongado período de intervención militar desde noviembre de 1964 hasta octubre de 1982. Durante este período la Policía Nacional es dividida, desarmada públicamente y depurada sin clemencia.
1967	• Fundación de la Asociación de Sub-Oficiales, clases y guardias de seguridad pública.	
1968	• Creación de la Escuela de Aplicación Policial.	
1967	• Décima Quinta Constitución Política del Estado.	
1970	• El gobierno encarga un Plan de Reestructuración Policial a civiles y policías cuyos resultados son: proyecto de ley orgánica, reglamento orgánico, reglamento de juzgados policiales, reglamento de régimen económico y social. El corto período gubernamental impide la aplicación de este plan.	En 1971 asume el gobierno el Gral. Juan J. Torres, de tendencia nacionalista. Introduce reformas al sistema penitenciario.
1971-1978	• En 1971 se inicia uno de los procesos de reforma y modernización policial más importantes de la segunda mitad del siglo XX apoyado por la dictadura militar. Se encarga a la Policía Boliviana el control de la lucha contra las drogas y se reestructura el aparato represivo y de inteligencia a través de la creación del Departamento de Orden Político (DOP) y del Departamento de Orden Social (DOS). Además de otorgarse un fuerte impulso a la ideología anticomunista, se promueve la reforma del sistema educativo creándose varias escuelas de formación y perfeccionamiento policial, la inclusión de mujeres en la organización así como el fortalecimiento de su capacidad represiva mediante la militarización de los regimientos policiales y los grupos especiales de seguridad. La dictadura construye un amplia base de prebendas y corrupción a cambio de lealtad política frente a las fisuras que se producen en la unidad corporativa militar. Se otorgan amplias facilidades económicas mediante recaudación paralela.	En agosto de 1971 se produce el derrocamiento del Gral. Torres y asume el gobierno el Cnl. Hugo Banzer S. (1971-1978) con apoyo de miembros de la Policía. El gobierno introduce importantes reformas en el sistema penal mediante la aprobación de nuevos códigos. Entre 1978 y 1982 se produce la inflexión de la dictadura militar, período en el que la Policía empieza a recuperar su autonomía.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• Aprobación del Código de Tránsito. • Creación de Comisión de Reestructuración policial que propone reformas a su Ley Orgánica, sistema educativo, comunicación social, situación económica. • Durante casi toda la década de los 70, la Policía Nacional mantuvo un efectivo promedio de 8.500 hombres para una población de aproximandamente 4.500.000 personas. Un policía por cada 529 personas.	
1981	• Proyecto de Ley Orgánica de la Policía. Se establecen amplias facultades a la Policía Nacional. • Ascenso a General de la Policía Boliviana como expresión prebedal del régimen militar en proceso de descomposición. • Reestructuración del sistema educativo de la Policía Nacional. • Propuesta de incorporación de la Policía Nacional a las Fuerzas Armadas. • Amplia participación policial en la lucha contra el narcotráfico y contrabando. • Creación y funcionamiento del Estado Mayor Policial. Incorporación de policías a la Escuela de Altos Estudios Nacionales dirigido por las Fuerzas Armadas.	Gobierno del Gral. García Meza (1980-1981) cuyo régimen, signado por la corrupción crónica y vinculado al narcotráfico, promueve lealtades policiales a través de redes de inteligencia, corrupción y chantaje.
1982	• Restablecimiento de la democracia luego de un complejo proceso de crisis militar, presión de movimientos sociales y cívicos y presión internacional.	Instalación del primer gobierno democrático. Hernán Siles Zuazo, Presidente de la República.
1982	• Centralización de los organismos policiales bajo mando único previo conflicto entre instituciones uniformadas y policías civiles. Intervención de la policía civil por la GNSP. • Nombramiento y posesión del primer Comandante General de la Policía Boliviana por un gobierno elegido democráticamente.	Restablecimiento de la democracia en el país luego de casi 20 años interrumpidos de dictadura.
	• En 1984 se crea la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), organismo operativo de lucha contra el narcotráfico. • Aprobación de la tercera Ley Orgánica de la Policía en 1985. La Policía asume una amplia gama de funciones institucionales con atribuciones en diversos campos, muchas veces sin contar con recursos ni personal suficiente. • Fortalecimiento del funcionamiento del Estado Mayor Policial, creación de diversas unidades operativas, administrativas y de gestión económica.	Proceso de modernización controvertido de la Policía Nacional bajo liderazgo corporativo de tipo patrimonial y liderazgo político de signo prebendal, ambos marcados por la

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)* 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• Expansión de la presencia policial en el territorio nacional junto al crecimiento de unidades mixtas de seguridad física privada y seguridad física estatal. • Organización y fortalecimiento de capacidades de entrenamiento policial-militar en torno a la lucha contra las drogas, servicios de inteligencia y grupos operativos especializados. • Desarrollo de enfoque democrático de género en la prestación de servicios públicos a través de brigadas de protección a la familia, incorporación de mujeres a cuerpos especializados de lucha contra la criminalidad y la seguridad ciudadana.	inestabilidad, informalidad y politización. Expansión de la burocracia administrativa frente a un débil esfuerzo destinado a la optimización de la capacidad operativa para prevenir y luchar contra el delito.
1985	• Segundo gobierno democrático. • En 1987 se crea la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). • Creación de organismos de inteligencia. • Prioridad al fortalecimiento y expansión policial en la ciudad de El Alto y Santa Cruz a través de la creación de numerosas unidades policiales como el comando regional, batallón de seguridad física, distrito y policía montada. • En 1986, la Policía sostuvo un efectivo de aproximadamente 14.000 hombres para una población cercana a las 5.500.000 personas. Un policía para cada 392 personas.	Dr. Victor Paz E. (1985-1989). Enfasis organizacional dominante en torno a la lucha contra las drogas, servicios de inteligencia, vigilancia y control social. En menor medida potenciamiento preventivo, desarrollo tecnológico e inteligencia criminal.
1989	• Tercer gobierno democrático.	Lic. Jaime Paz Zamora (1989-1993).
1990-2000	• A principios de la década de los 90 se reglamentan orgánicamente las funciones, ámbitos de competencia, dependencia, composición, control interno y mando de la FELCN. • Los mandos policiales llevan a cabo reformas de diversa naturaleza en correspondencia con gestiones breves e interrumpidas continuamente por escándalos públicos, abuso de poder, corrupción, actos de protesta interna, deliberación y sedición. • Reformas gestionadas por el mando policial orientadas a mejorar la capacidad de reacción y respuesta a las demandas de seguridad ciudadana. Fuerte impulso a la temática educativa en diversos niveles de formación y capacitación. Homologación, titulación y acreditación con estatus universitario al cuerpo de oficiales así como impulso a la formación de personal subalterno, clases y policías.	Década de importantes cambios en la organización, mando y trabajo policial frente al declive acelerado de su prestigio, legitimidad y eficacia. Controvertido proceso de reformas y modernización. Proceso de militarización, corrupción, relación informal con el sistema político, pérdida de desprestigio, amplio

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• Esfuerzos desarrollados para mejorar su relación con la sociedad a través de la creación de brigadas escolares de seguridad, escuelas de seguridad ciudadana y grupos de apoyo civil a la Policía. • Creación de mecanismos de control y auditoría interna y lucha contra la corrupción, abuso de poder y tráfico de influencias. • Esfuerzos dirigidos a mejorar el enfoque de género en el cuerpo policial y desarrollo de políticas educativas de derechos humanos en institutos y unidades operativas. • Énfasis en la institucionalización de mecanismos, unidades de coordinación y planificación para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana. • Aprobación de nuevo Reglamento de Faltas y Sanciones. • Aprobación del Decreto Supremo de Reestructuración de la Policía Nacional según D.S. Nº 25477. • Ejecución de planes de seguridad ciudadana insuficientes y operativos policiales quirúrgicos sin éxito, aumenta la sensación de inseguridad pública. • Visita del equipo asesor de la Policía de Colombia a la Policía de Bolivia. Su informe identifica y destaca graves problemas de diversa naturaleza que plantea una suerte de refundación institucional. • En 1998 se conforma la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) para llevar a cabo tareas de erradicación. • Tensiones institucionales entre fiscales, jueces y policías generadas por la aplicación del NCPP.	involucramiento en la lucha antidrogas. Integración de militares y policías en una sola organización para la erradicación de cocales en el Chapare. Actividad política intensa dentro de la Policia Nacional impulsada por VIMA (Vanguardia Institucional Mariscal de Ayacucho), organización política que promueve una nueva forma de clientelismo corporativo que compite con el clientelimso de partidos tradicionales. Reforma y aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP).
1993-1997	• Cuarto gobierno democrático. • Llevó a cabo las políticas de capitalización, participación popular, reforma educativa, asignación de subsidio a personas mayores de 65 años.	LIc. Gonzalo Sanchez de Lozada.
2000	• Motín policial en las instalaciones del GES cuyas consecuencias para la estabilidad y gobernabilidad democrática son traumáticas. Firma de acuerdo entre gobierno y Policía Nacional aprobando aumento de sueldos al personal subalterno en 50%. Significativo poder político alcanzado por el asociacionismo policial que linda en actos penados por ley.	Rápido deterioro de la unidad policial, liderazgo corporativo débil, empañado por la politización y gestión política de la seguridad pública en crisis. Severo

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• Caso coronel Blas Valencia y la implicación de miembros de la Policía Nacional con organizaciones criminales internacionales pone en jaque el prestigio y la credibilidad policial. • Explosión de coche bomba contra instalaciones policiales en Santa Cruz luego del caso Prosegur; aumenta la crisis interna. • Creciente aumento de denuncias contra conductas policiales ilícitas amplificadas por los medios de comunicación social.	impacto del caso Blas Valencia en la opinión pública que coloca a la Policía Nacional en el centro del cuestionamiento social.
2001	• Aprobación del D.S. Nº 26364 del 24 de octubre de 2001. • Otorgación de una nueva estructura jerárquica para los generales de la Policía Nacional.	
2002	• Quinto gobierno democrático. • Entre 1985 y el año 2002, el crecimiento de los efectivos policiales fue modesto. Para la seguridad de una población de 8.274.300 personas (2001) se cuenta con casi 22.000 hombres. Una relación de un policía por cada 376 personas. Aproximadamente el 80% del personal policial está concentrado en los tres principales departamentos del país.	Gral. H. Banzer Suárez (2002-2007). Se crearon instituciones como el Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura, Tribunal Constitucional. Se inicia la aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal.
2002	• Aprobación de Reglamento de Empresas de Seguridad Privada. Hasta agosto del año 2002 existían más de 200 empresas de seguridad sin control efectivo sobre su proceso de selección de personal, salarios, costos de funcionamiento, utilidades, seguros y delimitación de funciones y manejo de armas y equipo electrónico. • Creación del Consejo de Seguridad Ciudadana a cargo del Ministerio de Gobierno.	Aumento alarmante del clima de inseguridad ciudadana. La tasa de homicidio entre 1997 y 2001 subió del 7 a 14 homicidios por cada 100.000 habitantes.
2002-2007	• Sexto gobierno democrático. • Dramático vacío de autoridad gubernamental sobre la Policía, debilidad del mando policial para controlar la disciplina interna y numerosos hechos de corrupción en unidades descentralizadas. Mientras el gobierno busca cooperación para la reforma policial en España, la Policía hace lo propio, autónomamente, con el gobierno de los Estados Unidos.	LIc. Gonzalo Sanchez de Lozada.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
2003	• Segundo hecho de sedición policial de magnitud iniciada en el GES con amplio apoyo policial en el resto del país propiciado por la asociación de clases y suboficiales. Intervención militar para garantizar la seguridad del Poder Ejecutivo y preservar el imperio del orden constitucional detona enfrentamiento armado entre policías y militares con saldos de numerosas víctimas. Pérdida de autoridad del Poder Ejecutivo ante la Policía, crisis de liderazgo corporativo, deliberación latente. • Aprobación de Reglamento de beneficios colaterales de la Policía Nacional, D.S. 26970 que forma parte del juego prebendal entre mandos policiales y gobierno. • Creación del Tesoro Policial, institución que pretende concentrar y fiscalizar los recursos recaudados por la Policía. • Presentación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público. • Policía de Santa Cruz se declara impotente ante la magnitud de la delincuencia. • Gestión de recursos y búsqueda de cooperación internacional. Petición gubernamental al gobierno de España para programa de reforma policial en seis áreas: reforma educativa, equipamiento e innovación tecnológica, seguridad ciudadana, violencia política, lucha contra el terrorismo y narcotráfico, migración. • Intervención de las unidades policiales que recaudan recursos por la prestación de servicios públicos. Múltiples denuncias de corrupción obligan a la intervención de estos organismos.	Dramáticos sucesos del 12 y 13 de febrero en la ciudad de La Paz. La crisis policial tiene como corolario un acuerdo entre partes que otorga beneficios institucionales, ratifica la impunidad y deja abierto el camino para otras crisis en la medida en que no se cumpla el convenio. Gestión directa del Presidente de la República ante el gobierno de España para la Reforma Policial. Dificultad para restablecer la autoridad del gobierno sobre la Policía Nacional.
1982-2003	• En más de 20 años de democracia ininterrumpida (1982-2003) y durante seis gobiernos legalmente elegidos rotaron por la burocracia gubernamental y corporativa 21 ministros de Gobierno y 20 comandantes de Policía. Se produjeron 10 intentos frustrados de reforma institucional, más de 35 actos de protesta deliberativa y dos hechos de sedición policial que pusieron al país al filo del colapso democrático. Ningún acto deliberativo fue castigado por la ley hasta el día de hoy. Peor aún, ningún oficial superior o Comandante de la Policía fue sancionado pese a las centenares de denuncias de corrupción, tráfico de	Balance Final: Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente.

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)* 1825-2003 Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	influencias o abuso de poder. La impunidad corporativa es una constante que daña la gobernabilidad democrátca y debilita el Estado de Derecho. • El presupuesto de la seguridad pública, distribuido entre el Ministerio de Gobierno y Policía aumentó en 340% en la última década. Las estadísticas oficiales señalan que durante los últimos cinco años, los delitos comunes crecieron en 360%. La tasa de homicidio en promedio subió de 7 a 15 homicidios por cada 100.000 habitantes entre 1995 y el año 2001. Encuestas de opinión pública destacan que los robos parciales de vehículos aumentaron entre 1995 y el año 2001 en 335% y los robos totales en 422%. En la última década el gasto per cápita en seguridad aumentó en 103%. Cada ciudadano paga por su seguridad la suma de 77,3 Bs. a precio nominal y 41,9 Bs. a precio real. El 46% de los efectivos policiales ocupan cargos burocráticos o funciones desvinculadas de tareas operativas. Nadie conoce con exactitud el volumen periódico de ingresos económicos por concepto de recaudaciones, venta de servicios y multas, mucho peor, su destino final. • Durante los últimos cinco años, la Policía Nacional ocupa el penúltimo lugar, junto a los partidos políticos, en la percepción de confianza pública. Se estima que la policía privada cuenta con más de 10.000 agentes de seguridad distribuidos en más de 150 empresas en todo el país. Esto significa la mitad de los efectivos policiales inscritos en su escalafón. Mucho más grave, la propia Policía cuenta con mas de 5.000 efectivos que prestan servicios privados. No obstante la debilidad de la autoridad pública y la crisis de institucionalidad, existe una importante reserva moral en el personal subalterno que, a pesar de su silencio, continúa trabajando honrada y decorosamente, esperando pacientemente que se produzcan cambios profundos en su institución. Seis de cada 10 oficiales de Policía poseen título académico universitario. Este es un avance notable en la formación profesional.	

(Continúa en la siguiente página)

La Policía Boliviana en la Historia Nacional *(Continuación)*
1825-2003
Índice de Eventos Históricos Relacionados con la Policía

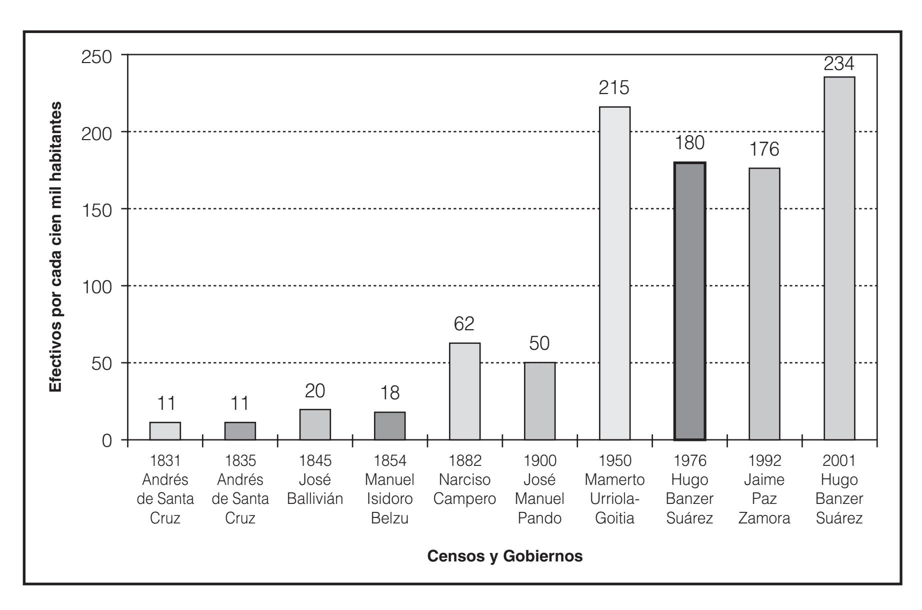
Año	Constituciones, Decretos, Reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
	• La transformación de la Policía Nacional y su conversión en una institución ciudadana, eficaz y democrática, depende fundamentalmente de una profunda reforma moral e intelectual del sistema político y la calidad de liderazgo, de un vigoroso compromiso de los mandos policiales, de la rigurosidad y seguimiento constante del trabajo de los medios de comunicación, y de un mayor control social y desempeño eficaz de los órganos de fiscalización parlamentaria.	

Cuadro 42
Bolivia: Población y número de efectivos policiales e indicador seleccionado, 1831-2001
(A partir de censos de 1831, 1835, 1845, 1854, 1882, 1900, 1950, 1976, 1992 y 2001)

Años de censos y gobiernos	Población	Efectivos policiales	Efefectivos policiales por cada cien mil habitantes	Efectivos policiales por cada diez mil habitantes	Número de habitantes por policia
1831 Andrés de Santa Cruz	1.089.000	120	11	1	9.075
1835 Andrés de Santa Cruz	1.061.000	120	11	1	8.842
1845 José Ballivián	1.379.000	278	20	2	4.960
1854 Manuel Isidoro Belzú	1.854.000	335	18	2	5.534
1882 Narciso Campero	1.098.000	680	62	6	1.615
1900 José Manuel Pando	1.633.610	814	50	5	2.007
1950 Mamerto Urriola-Goitia	3.019.031	6.503	215	22	464
1976 Hugo Banzer Suárez	4.583.101	8.239	180	18	556
1992 Jaime Paz Zamora	6.420.742	11.306	176	18	568
2001 Jorge Quiroga R.	8.274.325	19.386	234	23	427

Fuente: Presupuesto General, Siglo XIX y XX. Instituto Nacional de Estadística.
Elaborado: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Gráfico 6
Bolivia: Efectivos policiales por cada cien mil habitantes, 1831-2001
(A partir de censos de 1831, 1835, 1845, 1854, 1882, 1900, 1950, 1976, 1992 y 2001)



Fuente: Presupuesto General, Siglo XIX y XX. Instituto Nacional de Estadística.
Elaborado: PIEB. Proyecto No. 5. *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*.

Índice de cuadros y gráficos

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO DOS

CAPÍTULO TRES

ANEXOS

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO UNO

CAPÍTULO DOS

CAPÍTULO TRES

ANEXOS

Autores

Juan Ramón Quintana Taborga

Es sociólogo, tiene estudios de maestría en Filosofía y Ciencia Política (UMSA). Autor de numerosos ensayos y documentos sobre seguridad internacional, política de defensa y policía. Consultor en asuntos de Seguridad y Defensa y Policía. Es autor de *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*, investigación apoyada por el PIEB en 1998.

Loreta Tellería Escobar

Es cientista política, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Tiene una Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago de Chile, y cuenta con un diplomado en Gestión Pública, Regional y Municipal, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Investigadora de CLACSO Argentina y del Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA. Áreas de investigación: seguridad y defensa.

Daniel Atahuchi Quispe

Es licenciado en Economía, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Tiene un postgrado en Economía de Defensa y Seguridad en la Universidad de Defensa (Washington, EEUU). Ha trabajado en el Ministerio de Defensa como responsable del área de Economía y Defensa.

Angélica Rosario Pérez Ponce

Es egresada de la carrera de Ciencias Políticas, con especialidad en Gestión Pública, Universidad Mayor de San Andrés. Especialidad en el manejo de archivos hemerográficos y temas de Defensa y Seguridad Interna. Ha trabajado como asistente de investigación en el Programa Nacional de Gobernabilidad (Pronagob/BID). Asistente de investigación en el Área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE) del Ministerio de Defensa. Asistente de Investigación en el Observatorio de Democracia y Seguridad.

Dilma Isnado Chávez

Es egresada de la Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés. Especialidad en el manejo de archivos hemerográficos y temas de Defensa y Seguridad Interna. Ha trabajado como asistente de investigación en el Área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE) del Ministerio de Defensa. Sistematizadora del Proyecto de Capacitación Ciudadana y la Asamblea Constituyente en los nueve Distritos de la Ciudad de El Alto. Coordinadora del Área Logística del Proyecto de Capacitación Ciudadana y la Asamblea Constituyente en la ciudad de Oruro.

Milenka Ramos Ayaviri

Es egresada de la Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés. Realiza su tesis de licenciatura sobre la institución policial. Es especialista en el manejo de archivos hemerográficos y temas de Defensa y Seguridad Interna. Ha trabajado como asistente de investigación en el Área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE) del Ministerio de Defensa.

Wilder Chambi Valeriano

Es egresado de la Carrera de Ingeniería Electrónica, con especialidad en Sistemas de Computación. Diseño de Paginas Web con macro media Flash MX.

René Pucho Alejo

Es bachiller en humanidades, estudiante de Derecho. Asistente y especialista en manejo de archivos hemerograficos, biblioteca y documentación especializada.